

98-76-4231  
MOTC-IOT-97-MBA008

# 民間參與公共建設制度之探討



交通部運輸研究所

中華民國 98 年 6 月

98-76-4231  
MOTC-IOT-97-MBA008

# 民間參與公共建設制度之探討

著者：王穆衡、陳其華、張世龍

交通部運輸研究所

中華民國 98 年 6 月

國家圖書館出版品預行編目資料

民間參與公共建設制度之探討 / 王穆衡, 陳其華, 張世龍著. -- 初版. -- 臺北市 : 交通部運輸研究所, 民98.06

面 ; 公分

參考書目:面

ISBN 978-986-01-8857-8(平裝)

1. 公共建設 2. 公共工程 3. 法規

553.12

98010485

民間參與公共建設制度之探討

著者：王穆衡、陳其華、張世龍

出版機關：交通部運輸研究所

地址：10548 臺北市敦化北路 240 號

網址：www.iot.gov.tw (中文版>圖書服務>本所出版品)

電話：(02)23496789

出版年月：中華民國 98 年 6 月

印刷者：大地整合行銷有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 110 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定價：100 元

展售處：

交通部運輸研究所運輸資訊組・電話：(02)23496880

五南文化廣場：40042 臺中市中山路 6 號・電話：(04)22260330

國家書店松江門市：10485 臺北市中山區松江路 209 號・電話：(02)25180207

GPN：1009801353

ISBN：978-986-01-8857-8 (平裝)

著作財產權人：中華民國（代表機關：交通部運輸研究所）

本著作保留所有權利，欲利用本著作全部或部分內容者，須徵求交通部運輸研究所書面授權。

## 交通部運輸研究所自行研究計畫出版品摘要表

出版品名稱：民間參與公共建設制度之探討			
國際標準書號（或叢刊號） ISBN 978-986-01-8857-8 (平裝)	政府出版品統一編號 1009801353	運輸研究所出版品編號 98-76-4231	計畫編號 97-MBA008
主辦單位：運輸經營管理組 主管：王穆衡 計畫主持人：王穆衡 研究人員：陳其華、張世龍 聯絡電話：2349-6846 傳真號碼：2545-0431			研究期間 自 97 年 2 月 至 97 年 12 月
關鍵詞：民間參與公共建設，興建營運移轉，民間融資提案			
摘要： <p>公共建設是一個國家促進經濟持續發展，提昇國民生活水準的最根本動能，也是吸引國內外廠商進行投資與提升國家整體競爭力之重要關鍵。近年來，運用民間豐沛資金及專業技術參與公共建設投資已成為世界潮流。我國自 1990 年代初期引進促參制度，期能透過民間參與減輕政府財政負擔並提高公共服務品質。目前進行之公共建設皆優先朝民間參與方式推動，惟近來幾項具代表性指標之促參投資計畫，因財務計畫規劃、履約興建施工品質、特許興建營運合約之擬定不佳，致造成社會大眾對促參案件觀感不佳進而缺乏信心，亦造成公務部門在執行促參案件時產生莫大的壓力。</p> <p>本研究冀望藉由相關文獻探討，檢視我國目前實施之促進民間參與公共建設相關法規、制度與實施案例，並參考他國民間參與公共建設模式的經驗來檢視我國推動民間參與公共建設之相關課題，並提出研析意見，以作為政府相關單位未來修訂民間參與公共建設法令規章與制度之參考，俾利將來繼續推動民間參與公共建設，確實能達到「提昇公共服務水準，加速社會經濟發展」之目標。</p>			
出版日期	頁數	定價	本出版品取得方式
98 年 6 月	156	100	凡屬機密性出版品均不對外公開。普通性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按定價價購。
機密等級： <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="margin-right: 10px;"> <input type="checkbox"/> 密           <input type="checkbox"/> 機密           <input type="checkbox"/> 極機密           <input type="checkbox"/> 絕對機密         </div> <div>           （解密條件：<input type="checkbox"/> 年 月 日解密，<input type="checkbox"/> 公布後解密，<input type="checkbox"/> 附件抽存後解密，  <input type="checkbox"/> 工作完成或會議終了時解密，<input type="checkbox"/> 另行檢討後辦理解密）         </div> </div> <div style="margin-top: 5px;"> <input checked="" type="checkbox"/> 普通         </div>			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。			

**PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS  
INSTITUTE OF TRANSPORTATION  
MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

TITLE: Institutional Analysis on Private Participation in Public Infrastructure			
ISBN(OR ISSN)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER	IOT SERIAL NUMBER	PROJECT NUMBER
ISBN 978-986-01-8857-8 (pbk.)	1009801353	98-76-4231	97-MBA008
DIVISION: Operations and Management Division DIVISION DIRECTOR: Mu-Han Wang PRINCIPAL INVESTIGATOR: Mu-Han Wang PROJECT STAFF: Chi-Hwa Chen, Shyh-Long Chang PHONE: 886-2-23496846 FAX: 886-2-25450431			PROJECT PERIOD FROM February 2008 TO December 2008
KEY WORDS: Private Participation in Public Infrastructure, Build-Operation-Transfer (BOT), Private Finance Initiative(PFI)			
ABSTRACT:  <p>Public Infrastructure work is the basic kinetic energy to accelerate economic development and to improve people's living standard. It is also an important key to attracting domestic and international companies to proceed with investment and to promote the nation's international competition ability.</p> <p>Recently, utilizing the abundant fund of the private sector and technology to invest in public infrastructure development has become a trend. Due to domestic financial crisis, the promotion of private participation in infrastructure projects has been introduced to Taiwan since 1990 to relax government financial pressure and upgrade the level of public work.</p> <p>For the purpose of upgrading the infrastructure service level and expediting socio-economic development in Taiwan, in 2000 the government promulgated the "Act for the Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects". The proceeding infrastructure projects all move to promote private participation first. Since the enactment of the Act, the cumulative amount of related investment has reached NT \$ 380 billion.</p> <p>Nevertheless, recent major projects have demonstrated the feature of deficient contracting and financial planning, poor construction quality, unfamiliarity with the related regulations, and lack of Management Performance Evaluation. As a result, theses counterexamples have caused public negative impressions and led to losing faith in upcoming Private Participation Projects. Therefore, the subject of this paper is hoping to provide recommendations for making future policy decisions on these issues.</p>			
DATE OF PUBLICATION	NUMBER OF PAGES	PRICE	CLASSIFICATION
June 2009	156	100	<input type="checkbox"/> RESTRICTED <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> TOP SECRET <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

# 民間參與公共建設制度之探討

## 目 錄

目錄.....	III
表目錄.....	VI
圖目錄.....	VII
<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究緣起與目的.....	1
1.2 研究範圍與內容.....	2
1.3 研究方法.....	2
1.4 研究架構與流程.....	3
<b>第二章 文獻回顧</b> .....	<b>7</b>
2.1 公共建設之涵義.....	7
2.1.1 公共建設之定義.....	7
2.1.2 公共建設之特性.....	11
2.2 公共建設與經濟發展.....	13
2.3 民間參與公共建設之理論基礎.....	14
2.3.1 民營化與民間參與公共建設.....	15
2.3.2 公私協力關係與民間參與公共建設.....	21
2.4 民間參與公共建設之模式.....	25
<b>第三章 我國促進民間參與公共建設制度分析</b> .....	<b>31</b>
3.1 我國促參政策推動歷程.....	31
3.1.1 我國促參政策形成背景.....	31
3.1.2 我國促參政策法源基礎.....	32
3.1.3 我國促參相關制度與配套措施.....	34

3.1.4 我國促參政策推動歷程	38
3.2 我國促參推動組織架構	40
3.3 我國促參法主要內容	41
3.3.1 立法原則與目的	41
3.3.2 主要架構	43
3.3.3 民間參與適用範圍	44
3.3.4 民間參與方式	46
3.3.5 民間機構之定義	47
3.3.6 主管機關及主辦機關	48
3.3.7 申請及審核程序	49
3.3.8 優惠措施	53
3.4 我國促參法評估制度	55

#### 第四章 國外民間參與公共建設制度之分析 57

4.1 英國 PFI 制度分析	57
4.1.1 緣起背景與發展沿革	57
4.1.2 PFI 模式意義	59
4.1.3 PFI 模式特性	60
4.1.4 財政支出價值評估機制	62
4.1.5 英國執行經驗之啟示	66
4.2 日本 PFI 制度分析	68
4.2.1 PFI 推動緣起	68
4.2.2 PFI 法令制度推動方式	69
4.2.3 日本 PFI 法令制度架構	71
4.2.4 日本 PFI 推動現況	72
4.2.5 日本執行經驗之啟示	73
4.3 我國與英國、日本促參制度之比較	74
4.4 民間融資提案模式之效能	75

4.5 政府自辦、特許權模式與民間融資提案模式之比較.....	78
4.6 我國適用民間融資提案模式之探討.....	80
4.6.1 法規面探討.....	81
4.6.2 引進 PFI 模式之建議.....	82
<b>第五章 我國促參推動現況及課題檢討.....</b>	<b>85</b>
5.1 我國促參推動現況.....	85
5.2 我國促參推動至今主要誤解.....	88
5.3 我國促參發展課題探討.....	90
<b>第六章 我國促參制度發展方向及未來商機.....</b>	<b>101</b>
6.1 我國促參法修法方向與要點.....	101
6.2 我國促參未來商機.....	105
6.2.1 促進民間參與愛台 12 建設之政策願景、目標及策略.....	105
6.2.2 98 年促參商機.....	106
6.2.3 推動措施.....	109
6.3 我國促參制度發展方向.....	110
<b>第七章 結論與建議.....</b>	<b>113</b>
7.1 結論.....	114
7.2 建議.....	119
<b>參考文獻.....</b>	<b>121</b>
<b>附錄 1 促進民間參與公共建設法.....</b>	<b>125</b>
<b>附錄 2 簡報資料.....</b>	<b>133</b>



## 表 目 錄

表 2.1	公共建設之主要研究文獻定義	10
表 2.2	公部門與私部門之差異比較	23
表 2.3	公共建設應用公私夥伴關係的模式	25
表 2.4	促參法民間參與模式之比較	27
表 3.1	我國民間參與公共建設政策之發展歷程	39
表 4.1	財政支出價值各階段定性評估議題	65
表 4.2	財政支出價值與促參法評估方法比較表	66
表 4.3	日本政府推動 PFI 制度導入之重要時程表	70
表 4.4	我國與英國、日本民間參與公共建設推動情形比較表	75
表 4.5	兩大民間參與系統與傳統採購方式的比較	80
表 5.1	我國歷年促參簽約案件統計表	86
表 5.2	我國促參案件規模	86
表 5.3	已簽約之促參重大公共建設案件統計表(民參方式)	87
表 5.4	已簽約之促參重大公共建設案件統計表(主辦機關)	87
表 6.1	民間參與公共建設法部分條文修正草案政策說明回應表	104
表 6.2	預計 98 年簽約的十大促參案件	107
表 6.3	98 年民間參與案件統計-依公共建設類別分	108
表 6.4	98 年民間參與案件統計-依提案機關分	109

## 圖 目 錄

圖 1.1	研究流程圖.....	5
圖 2.1	公共建設投資之影響.....	8
圖 2.2	公私部門夥伴關係光譜.....	24
圖 2.3	促參法民間參與模式及 PFI 促參系統分佈圖.....	28
圖 3.1	我國促參推動組織架構.....	41
圖 3.2	促進民間參與公共建設法主要架構.....	43
圖 3.3	主管機關與主辦機關關係圖.....	49
圖 3.4	政府規劃案件申請及審核流程圖.....	50
圖 3.5	民間自行規劃案件(民間自備土地)申請及審核流程圖.....	51
圖 3.6	民間自行規劃案件(使用政府設施、土地)申請及審核流程圖.....	52
圖 3.7	促參法相關優惠措施.....	54
圖 4.1	PFI 模式下政府、民間機構及民眾三方關係圖.....	59
圖 4.2	財政支出價值 (Value for Money).....	64
圖 4.3	英、日發展 PFI 模式背景原因示意圖.....	76
圖 6.1	促進民間參與愛台 12 建設之政策願景.....	106



# 第一章 緒論

## 1.1 研究緣起與目的

民間參與公共建設之觀念始於 1970 年代英國民營化，而近 10 年來不論是美國、日本等已開發國家，或東南亞各國以及其他開發中國家，對公共建設的需求均甚是殷切。惟公共建設具有投資額度大、風險高、成本回收較慢、公共財不可分割與不可排他等特性，且其報酬率或自償率相較其他建設可能偏低，但卻可以創造相當大的外部效益與社會利益。此外，隨著經濟發展與國民所得提高，民眾對於公共建設的品質與數量需求亦大幅提高，藉由民間的參與公共建設來減輕政府財政壓力，甚而利用民間機構經營管理的效率來改善公共設施品質之需求日亦殷切。

近年來，我國因社會福利支出與經常性財務支出大幅增加，影響政府對公共建設經費的籌措能力，僅依靠政府編列預算興建設施已無法滿足龐大資金需求，因此，為減緩政府財政負擔，持續擴大公共建設投資以提振景氣，政府乃引進民間參與公共建設模式，尋求民間資金及技術來解決財政支出及提昇公共建設推動效率。

民間參與公共建設案件強調政府與民間夥伴關係之建立，政府部門與民間機構等參與者皆有其應扮演角色與責任，各應就專業能力承擔風險責任，基本上，政府觀點與民間觀點略有不同，政府較注重國家之整體經濟效益，而就民間機構之角度，則較專注於財務利益，需要充分的彈性及企業自主經營空間，並且承擔大部分的風險，自負盈虧，所以必需經由各參與者之多方配合，民間參與公共建設案件之運作才能順利成功。

自 2000 年 2 月 9 日「促進民間參與公共建設法」公告實施以後，我國推動民間參與公共建設雖已累積一些經驗，但從其執行成效來看，似乎受到某些因素而影響案件的推動，使得案件流標、計畫重新評估甚至案件解除列管等情形，而一個案件從前期的規劃評估、議約、簽約等皆需花費

公私部門大量的時間與金錢，再加上案件的特許期間短則數年、長達數十年，因此，任何促參案件的完成對政府、社會及經濟層面的影響既深且久，不得不審慎面對問題。

本研究冀望藉由相關文獻探討，檢視我國目前實施之促進民間參與公共建設相關法規、制度與實施案例，並參考他國民間參與公共建設模式的經驗來檢視我國推動民間參與公共建設之相關課題，並提出研析意見，以作為政府相關單位未來修訂民間參與公共建設法令規章與制度之參考，俾利將來繼續推動民間參與公共建設，確實能達到「提昇公共服務水準，加速社會經濟發展」之目標。

## 1.2 研究範圍與內容

依據上述研究緣起與目的，本計畫案之主要內容為：

1. 蒐集、整理國內外民間參與公共建設理論(公私部門協力理論及民營化理論)之相關文獻並加以探討。
2. 蒐集、整理我國民間參與公共建設相關之法令規章與案例，對整體制度架構進行全面性瞭解。
3. 蒐集、整理國外(英國、日本)民間參與公共建設相關之制度。
4. 探討我國促參發展現況及國人對促參之主要誤解。
5. 檢視我國現行民間參與公共建設制度與相關法令規章的缺失，並提出研析意見。
6. 探討促進民間參與愛台 12 建設及未來契機。
7. 提出結論及對我國民間參與公共建設制度之建議。

## 1.3 研究方法

本研究之方法以靜態的次級資料(secondary data)蒐集與分析為主，針對各國民間參與公共建設制度、我國民間參與公共建設制度的缺失加以探討，蒐集的次級資料主要包括：

1. 國內政府出版品：包括行政院公共工程委員會有關民間參與公共建設之研究報告，行政院及所屬各機關因公出國人員出國報告書，本所相關之研究報告等官方資料。
2. 國內交通、運輸、經營管理等相關科系研究所師生相關研究報告及論文。
3. 參加公共工程委員會及公務人力發展中心研習資料。
4. 期刊、專著、報章雜誌等。
5. 國內外民間參與公共建設制度及案例資料。
6. 相關網站。

## 1.4 研究架構與流程

本報告計分為 7 章，各章主要內容如下：

第一章為緒論，主要敘述研究緣起與目的、研究範圍與內容及研究架構與流程。

第二章則以文獻回顧之方式，將引為研究基礎之相關文獻加以回顧，包括公共建設之涵義、民間參與公共建設之理論基礎(包括公私部門協理理論及民營化理論)並對民間參與公共建設模式之相關文獻加以探討。

第三章則介紹我國促進民間參與公共建設制度之發展、促進民間參與公共建設法主要內容、我國促參推動組織架構作詳細說明及我國促參法評估制度。

第四章分析國外促進民間參與公共建設制度並與我國制度進行比較，包括英國及日本之民間融資提案制度及其效能；其次分析比較政府自辦及特許權模式與民間融資提案模式之差異；最後則就我國是否適用民間融資提案模式進行探討。

第五章檢視我國促進民間參與公共建設制度之推行現況並加以檢討，說明國人對我國促參制度推動至今所產生的主要誤解；最後就當前促參法所面臨各種狀況，整理出 12 個重要課題，並提出一些初步的研析意

見。

第六章則介紹我國促進民間參與公共建設法修法方向及未來商機。首先闡述我國促參法之修法方向及修法要點；第 2 節則說明促進民間參與愛台 12 建設之政策願景、目標及策略、98 年促參商機及推動策略。

第七章則提出研究結論及相關建議。

本研究之流程，如圖 1.1 所示。

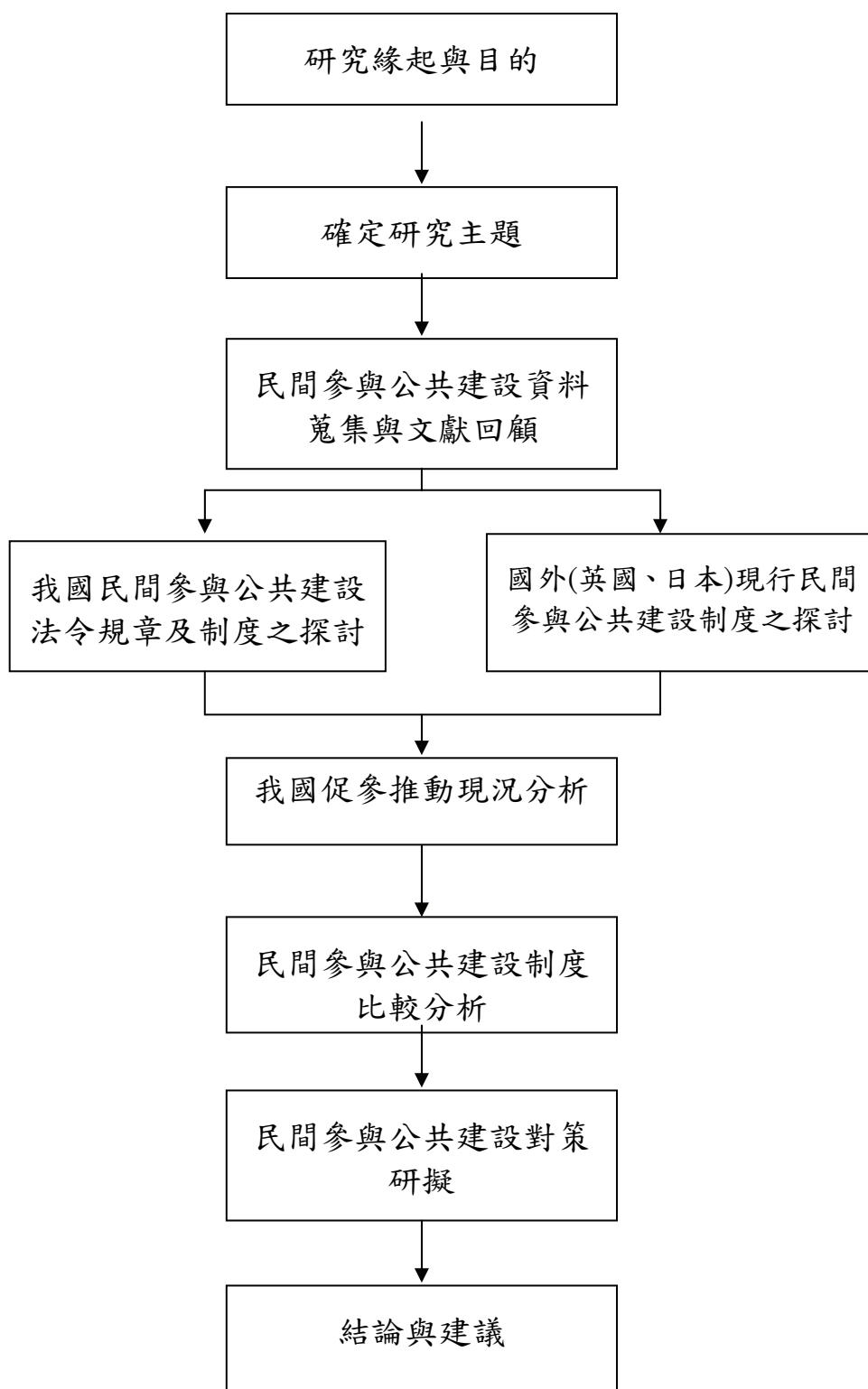


圖 1.1 研究流程圖





## 第二章 文獻探討

自 1980 年代起，各國政府多面臨行政官僚體系效能不佳及民眾要求日增的困境，為疏解財政壓力，並引進民間創意以提高經營績效、促進資源有效利用及增加國際競爭力等，世界各國紛紛採取以民間參與方式推動公共建設計畫。

本章將引為研究基礎之相關文獻加以回顧，第 1 節說明公共建設之涵義，第 2 節探討公共建設與經濟發展之關係，第 3 節則敘述民間參與公共建設之理論基礎，包括公私部門協力理論及民營化理論，第 4 節並對民間參與公共建設之主要模式(特許權與民間融資提案)之相關文獻加以探討。

### 2.1 公共建設之涵義

#### 2.1.1 公共建設之定義

公共建設之投資為國家經濟建設之基礎，對社會大眾基本生活之需要與生活品質具有相當的影響，進而改變鄰近區域之環境與土地使用，牽動其他產業發展與地價之變化，而相關產業之發展與地價變化則將影響政府之各項稅收，政府財政收支之變化亦會影響政府對公共建設之規劃與投資能力，如此循環交互影響產生彼此連動的關係，如圖 2.1，由此可知公共建設投資之重要性。

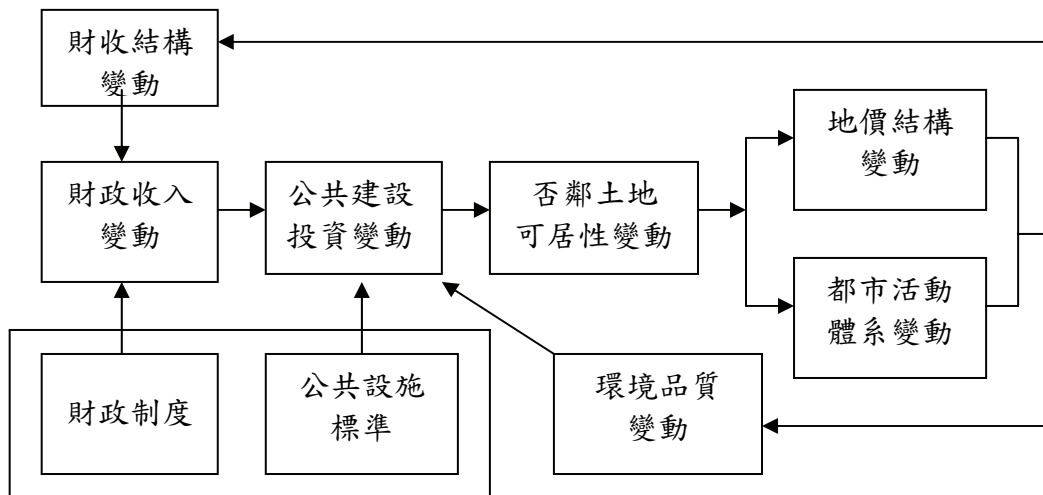


圖 2.1 公共建設投資之影響

資料來源：王明德，民間參與公共建設政策之績效評估制度及其運作機制之建置（第一期），公共工程委員會委託研究，2004。

「公共建設」一詞已為吾人通俗慣用的工程用語，或稱為基礎設施、公共工程、公共設施等；歐晉德(1998)在其「公共建設在台灣之回顧與前瞻」一文中，界定公共建設主要係指由政府部門所推動建造的實體結構或設施，以提供國人從事社會與經濟活動，涵蓋攸關公眾使用，提高人民生活品質的一切硬體建設，公共建設之良窳不但會影響社會大眾基本生活之需要，並對於生活水準提升有相當的影響。

劉憶如、王文宇、黃玉霖等所著「BOT 三贏策略」(2000)一書則認為：「廣義而言，凡供公眾使用或能夠促進公共利益的公共設施，便可稱為公共建設」。

林茂成(2006)在其「公共建設計畫評選與預算分配決策模式之研究」一文中則認為：「公共建設係指由政府所負責推動之實質建設，目的在於提供公眾使用與公共安全及社會福祉有關之工程設施和設備，其效益能為大眾所共享，以達改善生活品質，促進經濟發展為目標」。

本研究彙整我國相關法規對公共建設之定義及部份研究文獻之論

述，如表 2.1。

表 2.1 公共建設之主要研究文獻定義

項次	法規及研究文獻	對公共建設之定義
1	「政府公共建設計畫先期作業實施要點」(2000)	其要點 2 中說明，所稱公共建設係指各機關所推動之各項實質建設計畫，其按功能區分可分為包括農業建設、都市建設、交通建設、水利建設、工商建設、能源開發、文教建設、環境保護及衛生福利等 9 大部門別 23 次類別。
2	「促進民間參與公共建設法」(2000)	第 3 條本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設： 一、交通建設及共同管道。 二、環境污染防治設施。 三、污水下水道、自來水及水利設施。 四、衛生醫療設施。 五、社會及勞工福利設施。 六、文教設施。 七、觀光遊憩重大設施。 八、電業設施及公用氣體燃料設施。 九、運動設施。 十、公園綠地設施。 十一、重大工業、商業及科技設施。 十二、新市鎮開發。 十三、農業設施。
3	「公共建設在台灣之回顧與前瞻」(歐晉德，1998)	公共建設主要係指由政府部門所推動建造的實體結構或設施，以提供國人從事社會與經濟活動，涵蓋攸關公眾使用，提高人民生活品質的一切硬體建設而言。
4	「BOT 三贏策略」(劉憶如、王文字、黃玉霖等，2000)	廣義而言，凡供公眾使用或能夠促進公共利益的公共設施，便可稱為公共建設。
5	「非營利組織參與開發經營公共建設之研究」(唐潤祥，2001)	公共建設包括為社會提供服務之公共設施與為公眾提供產品之公用事業
6	「公共建設計畫評選與預算分配決策模式之研究」(林茂成，2006)	公共建設係指由政府所負責推動之實質建設，目的在於提供公眾使用與公共安全及社會福祉有關之工程設施和設備，其效益能為大眾所共享，以達改善生活品質，促進經濟發展為目標。

資料來源：本研究整理自林茂成，「當前大型公共建設問題與對策之研究」，國立臺灣海洋大學河海工程學系碩士論文，2003 年 6 月。

綜合言之，一般所謂「公共建設」，廣義多泛指以服務公眾為目的，由政府部門興辦或依法由民間參與投資或興辦，供大眾使用之設施或設備；狹義範疇則僅以政府興辦之公共工程為限。

## 2.1.2 公共建設之特性

林茂成(2003)、羅莉婷(2005)分別於其「當前大型公共建設問題與對策之研究」及「促進民間參與公共建設制度之探討-以都會區捷運系統建設為例」論文中說明公共建設具有之特性，本報告彙整闡述如下：

### 一、公共財(public goods)及外部經濟(externality economics)效果

所謂公共財具有共享(nanrival)及無法排他(nonexclusive)特性，公共財之共享性又稱為「集體消費性」或「聯合消費性」，係指在某一段時間內，可同時供兩個以上的人共同消費、享用其效益；無法排他性則指某種財貨之供給會自動及於全體社會，無法排除某一消費者來享用及消費這些財貨。

而外部性(externality)則指某一經濟主體的經濟行為影響其他個體之效益或成本現象，其可能是正面，亦可能是負面的，如果經濟行為所產生的社會效益超過私人利益時，稱為外部經濟或外部效益，反之，則稱為外部不經濟或外部不效益。

公共建設所提供之服務通常不具排他性且政府多以公益而非市場觀點來提供服務，故其通常會具有很大的外部性。

### 二、投資金額大、風險大及回收期長

一般而言，公共建設如高速公路、高速鐵路及大眾捷運系統，其建設範圍甚廣、規模較大，因此投資金額非常龐大，而且建設的規劃與興建工程常為多年的執行計畫，加上建設使用受益期以及投資回收期皆相當長，使得財務及營運風險相對較大，這些規模經濟之特性，也是影響民間參與

公共建設意願的主要原因。

### 三、安全與品質要求嚴格

由於公共建設提供的服務與人民生活息息相關，故在安全與品質要求較為嚴格，以避免設計或施工錯誤影響民眾安全。

### 四、界面協調複雜，涉及專業領域多

由於公共建設之工程範圍與規模均大，有相當多的行政與工程單位參與決定過程，加深溝通協調的困難性，以大眾捷運系統興建為例，其建設範圍通常需跨越不同地方政府之行政轄區，工程環境異常複雜，必須協調溝通之公、民營機構、政府機關通常會多達數十個單位，而涉及之專業領域更涵蓋交通運輸、土木、結構、機電、車輛系統、號誌系統等數十種不同領域和專門技術，所以從計畫審議以迄完工驗收、營運維護等，均必須以極嚴謹之態度進行有效之整合與管理。

### 五、管理單位多，法規命令繁雜，政治干預影響大

我國當前負責公共建設規劃與執行之監督與主管單位有中央政府之行政院經濟建設委員會、公共工程委員會、交通部、經濟部、內政部、環境保護署及地方政府等，各相關主管單位依職權所訂定之法規命令相當繁雜；此外，由於建設過程常需與民眾、民意代表進行溝通以使公共建設計畫順利推行，導致政治與社會力量皆可能影響決策過程。

若以交通建設為探討重點，其除具有上述公共建設之特性外，尚具有資本密集及沉沒成本等特性，因此各國政府將交通建設交由民間參與時，通常會給業者相當程度的獨占經營權，以避免過度競爭現象，惟獨占對經營效率及消費者利益可能有不利影響，故又需加以適當管制。

另交通建設都具有公共服務及基本設施之特性，除會產生外部利益外，在推動過程亦會產生許多之外部成本，如交通壅塞之時間成本、噪音、空氣污染及發生事故等所造成之社會成本，這些都無法透過市場機制來解

決。

此外，交通建設尚有無法儲存，需及時供應之特性。故在探討民間參與交通建設時，除了估算建設方案本身之成本效益外，尚需將外部成本、效益及價格管制等因素一併納入考量。

## 2.2 公共建設與經濟發展

### 一、政府公共投資與經濟成長之關係

依據促參法第3條規定，公共建設係指供公眾使用或促進公共利益之建設，包括交通建設及共同管道等13大類20項。公共建設具有公共財之特性，目的在提供民眾食、衣、住、行、育、樂等各方面之服務設施，以及與公共安全、社會福祉有關之建設，以滿足民眾基本需求，其效益可為全民所共享。評估一個國家的經濟狀況，通常可用「經濟成長」或「經濟發展」來代表。「經濟成長」係指國民總生產或平均每人所得的增加，亦即經濟規模增大的狀態，而「經濟發展」則不僅包括成長的意義，尚隱含有制度、觀念及經濟結構等因素之變動情形，例如產業比重的轉型、都市人口比率的增加等，故要有經濟發展才有持續的經濟成長。

就經濟學而言，國家經濟成長之狀況，一般皆以國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）年增率來衡量。而GDP之計算，若以支出面法衡量，可以下式表示：

$$GDP = C + I + G + (X - M)$$

其中，C為民間消費，指家戶單位購入之商品及勞務（不含房屋），I為投資毛額，G為政府消費，X為出口，M為進口。其中，投資毛額包括民間投資及公共投資，而公共投資則指政府部門與公營事業之投資。另依據劉榮超、周濟（1984）之研究，公共投資的增加，將連帶影響民間投資的



增加；因此，增加公共投資，將同時增加民間投資，兩者合計後並進一步增加GDP衡量式中之投資毛額（I），以達成經濟成長之效果。

## 二、政府公共投資之不同效果

政府公共建設的投資，主要係指由政府部門提供一國經濟發展所需的基礎設施，透過這些公共建設之推動，可提高人民生活品質及帶動經濟發展。從古典經濟學派的觀點來看，在資源有限的情形下，公共投資的擴增，有可能減少民間投資可用的資源；倘若公共投資是透過發行公債籌措財源，會促使市場利率上升，而民間投資將因投資成本增加而減少。然而，古典學派觀點成立之前提為所有資源均為有效充分利用，因此只要國內資金來源寬鬆，公共投資的擴增並不會減少民間投資的可用資金。

依據凱因斯經濟學派的看法，增加公共投資可以提高對產出的總需求，以及提高生產力及擴充生產能量的效果。此外，隨著經濟繁榮或蕭條，透過政府對公共支出的調整，可以達到經濟穩定的功能。因此，公共投資是一國經濟持續發展必須具有的投資活動，透過乘數效果、購買國內設備、投資產業的關聯效果等影響，帶動民間投資的提升，促進一國經濟的成長。根據經建會利用國內的產業關聯資料估計，每增加1元的公共投資，將可創造1.17元的所得。由此可知，政府之公共投資確實可達到促進經濟發展及穩定經濟之效果。

## 2.3 民間參與公共建設之理論基礎

在開放民間參與公共建設之過程中，政府放寬財產權行使的範圍，以特許權競標的方式將一系列的決策權民營化（此即民營化理論），並要求民間業者負起籌措資金的責任，惟政府仍需隨時從旁給予民間各項協助、解決問題，二者之間的互動關係，已從過去由上而下的監督管理關係蛻變成平行的夥伴關係（此即公私部門協力理論）而緊密依存。本節將對上述民營

化理論及公私部門協力理論進行探討。

### 2.3.1 民營化與民間參與公共建設

民間參與公共建設屬於民營化(privatization)理論的範疇，其目的在於冀望藉由市場自由機制力量提高公共建設規劃設計、興建及營運管理效率。

「privatization」一詞除稱為「民營化」外，亦有「私有化」之稱謂，惟民營化並不同於私有化，民營化是指「經營方式」的改變，私有化則是將「所有權」轉移民間，並且不排除由私人集中控股。但私有化並不是民營化的根本目的，僅可說是實現民營化的手段之一而已。例如我國所實施有年之公營事業民營化政策，即是以股權轉移民間的手段，出售公營事業讓民間接手經營，雖政府亦希望能以股票上市之方式由民間分散持股，然因無有效措施防止私有集中控股的結果，極易造成私有私營的結果，所以亦有些學者認為我國公營事業民營化政策隱有私有化的本質。

有關民營化之定義、理論基礎、目的詳述如下：

#### 一、民營化之定義

回顧各國民營化之歷史相當短暫，累積的經驗也未臻完備，國際間對此一課題的研究結果亦未有定論，以致對民營化的定義亦各不相同，有著眼於政府在經濟活動所扮演角色減少者，亦有著重於自由化，讓市場機能發揮者，也有強調「去國有化」(Denationalization)將公共部門移轉到私人部門者，亦有強調私有資源之流通或將公共部門之服務簽約外包者。

本所所撰「公營事業民營化前後績效之比較」(王穆衡、張世龍等；2005 年)報告，曾綜合國內外學者之看法，歸納民營化的定義，認為就廣義而言，可將民營化視為「政府部門釋出生產或勞務活動，提昇經營效率，強化社會中私有制發展，活絡市場經濟機能，提昇公共服務品質，滿足社

會大眾需求，進而轉化政府角色，發揮民間部門功能之活動」。而狹義的民營化，則專指將已設立之公營事業機構藉由：一、出售股權，二、標售股權，三、以資產作價與民間合資成立民營公司，四、併入民營企業，五、辦理現金增資等方式，使政府持有股權低於百分之五十，亦即政府脫離大股東的地位，退出企業經營者身份，使原由政治程序控制的生產要素，交由市場機能運作，透過一般公司治理之機制，提高經濟效益。

## 二、民營化之理論基礎

影響民營化的發展與演進，除經濟因素外，非經濟因素(如政治因素、政策工具等)也有重大影響，本研究僅就民營化在經濟發展史上的主要理論之相關文獻加以說明。

民營化形成的經濟因素，隨著不同時期經濟思潮的演進，經濟學者提出的看法也不同，惟討論之焦點多集中於政府在經濟社會中扮演角色的變化，茲分述如下：

### (一)古典經濟學

古典學派經濟學的基本觀念，在於提倡經濟自由和強調利己動機，反對國家政府的干涉，認為一切經濟活動如果不被政府干涉，則所有經濟活動即能按照自然法則做最適當的調整。亞當斯密(Adam Smith)在其「國富論(The Wealth of Nation)」中認為個人基於利己心去追求自己的利益，而由於「不可見之手」的引導，仍然可以增進社會全體的福祉，以達到利己利人的目的，也就是私人所有權會使成本與利益集中在擁有所有權的當事人身上，在自利動機下，私人會有強烈的誘因以更有效率的方式使用資源，私人所有權能改善生產力與效率，因此政府不應干預市場機能的運作。換言之，即不應有公營事業之經濟活動。

### (二)凱因斯經濟學

古典學派的經濟思潮自 17 世紀以來，不斷有學者服膺其理論，並加以發揚光大，但由於生產技術的進步及機械化帶來大量的產能，到 1920 年代末期普遍發生供過於求，市場失衡的現象，終於 1929 年發生經濟大恐慌，古典學派市場法則無法解釋及解決經濟大恐慌的問題，於是凱因斯 (John Maynard Keynes) 在 1936 年發表「就業、利息與貨幣的一般理論」 (The General Theory of Employment, Interest and Money)，認為消費不足是造成經濟恐慌的主因，因此主張政府應積極介入經濟活動，擴大政府公共投資支出，以有效解決需求不足的問題，透過「乘數理論」使國民所得增加，達成經濟成長的目的。

### (三) 公共選擇理論

Buchanan & Tullock 在 1972 年提出公共選擇理論 (Public Choice Theory)，指出由於官僚與政客並非是立場超然的人，他們多少都會假公濟私，犧牲大眾利益以謀取個人利益，利用「資訊不對稱」阻礙大眾對公共支出的監督，於是在政府的運作下，將造成政府失靈 (Government Failure)，不見得會比不受管制的市場更好。

因此，公共選擇理論基於以下三個理由，支持民營化：

1. 政府機關執行功能，可藉由合同簽約等方式，來達到競爭的效果，以強迫政府機關公開產品、勞務與總成本之關係等資訊。
2. 單一目的的民營企業，能提供較原政府所執行功能更有效率的服務。
3. 民營化可以消除在政府得獨占或保護下，所造成績效不彰的現象。

### (四) 供給面經濟學

1970 年代兩次石油危機的出現，使世界經濟再度陷入混亂不安，不只是個別企業體會到應變能力的重要，政府也瞭解政府干預經濟活動已無法解決若干基本問題，甚至造成更多不利的影響，於是經濟學家又將思考重點轉回「供給可以為其本身創造需求」的論點。所謂「供給面經濟學」 (Supply-side Economics) 提供一種分析個人誘因的架構，當誘因變動時，

人的行為也將隨之改變，人們會被正的誘因所吸引。在此分析架構中，政府扮演著改變誘因的角色，從而政府的行為也會影響社會的行為。Irving Kristal 首先呼籲政府不應干預市場，主張由供給面經濟學取代凱因斯學說，認為只有私人部門才能帶來持續的經濟成長。

### (五)私人企業理論

私人企業理論提出「財產權的必要性」(necessary of property rights)，私人所有權可激勵受雇者以最有效率、最經濟的方式生產產品及勞務，私有企業經理人在此激勵誘因下，使企業價值最大化；反之，公營企業則無法達成此目標，亦無法對資源作最有效配置。

主張私人企業理論的學者指出，在完全私有財產制的經濟體制下，所有權與經營權合一時，事業在人員的使用上會較為精簡，企業利潤也會提昇。國內也有學者指出，在完全私有財產權制度之下，個人對其資產擁有完全的支配權利，在自利的動機下，個人對其資源必將作最有效率的運用，社會資源自然可以發揮其最大效益。

由以上經濟思潮的演變過程，可以看出經濟學界對政府在經濟社會的角色，隨著當時經濟環境的不同而有不同的觀點，從古典經濟學派時期極力主張政府不應干預市場機能，到「市場失靈」主張由政府出面導正，再到嚴重供過於求，需賴政府積極擴大公共投資，藉有效需求的擴增，達成經濟成長之目的，後來又有官僚與政客的自利行為，而產生「政府失靈」情況，於是有「公共選擇理論」支持將公營事業民營化，之後又因 1970 年代的兩次石油危機，而發展出供給面經濟學，主張政府要靠改變誘因的能力影響社會，而不應直接干預市場，只有私人部門才能帶來持續的經濟成長。

## 三、民營化之目的

行政院於民國 78 年為因應自由化、國際化之世界經濟脈動及我國財經

情勢，成立「公營事業民營化推動專案小組」，專責推動民營化之相關事宜，並揭示民營化之目的有：

- (一)增進事業經營自主權，以提高其經營績效。
- (二)籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提昇生活品質。
- (三)吸收市場過剩游資，疏解通貨膨脹壓力。
- (四)增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場之發展。

吳壽山、許和鈞、楊馥如(1997)認為民營化的最主要目的，在於革除公營時的經營困境或弊病，希望能藉由民營化活化公營事業體質、帶動公營事業改造及再生，其原因如下：

- (一)提高經營績效，提振資源使用效率。
- (二)解除負債及虧損包袱。
- (三)籌措公共建設基金，增加財政收入。
- (四)擴大股票市場規模，吸收民間游資。
- (五)避免獨占，鼓勵民間企業發展。
- (六)鼓勵員工認股，促進勞資和諧。

## 四、民營化之類型

### (一)學理上民營化之類型

從學理上探討民營化之類型，可說是百家爭鳴，其中以 Savas 的分類最具周延性，Savas(1992)認為民營化可分為下列 3 種：

#### 1. 撤資：

所謂撤資是指公營事業或公共資產所有權的移轉民間，包含出售(Sale)、無償移轉(Free Transfer)和清算(Liquidation)3 種形式。

#### 2. 委託

政府部門委託私人部門提供部份或完全財貨或服務，但仍承擔監督責任，政府委託模式的民營化方式又可分為 5 種，包括簽約外包(Contracting Out)、特許權(Franchise)、補助(Grant)、抵用券

(Voucher)、強制(Mandate)。

### 3. 替代

替代是指政府原本所承擔滿意人民需求的角色，逐漸被民間部門所取代，其可區分為 3 種類型，分別為因功能不足而替代(Displacement by Default)、公部門逐漸退離市場的替代(Displacement by Withdrawal)及以解除管制所促成的替代(Displacement by Deregulation)。

在前述之民營化之類型中，撤資與委託係由政府部門直接而主動的作成決定，而替代的模式下，政府部門則是處於較被動的立場。此外，就執行時程而言，撤資類型之民營化，政府扮演當機立斷的角色，而在委託及替代類型的民營化過程中，政府扮演的則是持續性的角色，與私部門共同承擔生產財貨及服務的功能，直到完成民營化任務為止。

我國的民間參與公共建設制度係屬委託經營模式，公部門以特許合約將公共建設之興建、經營權委託給民間部門負責，而政府則在計畫存續期間同時扮演計畫執行者與監督者之角色。

#### (二)實務上民營化之類型

在國內，行政院經濟建設委員會將民營化政策劃分為公共建設民營化、國營(有)企業民營化(Privatization of State-Owned Enterprise)及公共業務外包(Contraction Out or Outsourcing)等 3 大範疇，其中公共建設民營化具有多種執行方式，廣義而說，任何公共建設只要不是由政府工程單位執行，而是以發包方式交給民間企業承建，都屬某種程度的民間參與。

依據劉玉山(1998)在其所撰「以 BOT 方式推動民間參與公共建設之政策推動方向及目標」指出，公共建設民營化之主要型態包括：

##### 1. 公營事業民營化

將整個公營事業包括人員、設備與業務等，利用股權與經營權的釋出，讓民間資金投入公用事業或公共建設的營運上，如中華電信民營化。

## 2. 公共業務民營化或開放民營

依照民營公用事業監督條例等相關規定，將公用事業的某些業務（不包含人員及設備）開放給民間經營，如已開放的民營公車、加油站、瓦斯公司及電廠等。

## 3. 公共建設民營化

將單一的建設計畫或設施交由民間興建與經營，民間於經營一段時間後依特許合約之規定移交給政府，如高速鐵路計畫及臺北到桃園機場捷運系統計畫等。

## 4. 公有民營或公辦民營

政府將現有的公共設施以合約方式委託或出租給民間經營，或就單一的公共建設計畫，政府編列預算由政府或民間規劃興建，最後以合約方式委託或出租給民間經營之方式，例如民間參與垃圾焚化爐計畫。

## 5. 統包(Turnkey)

係指就單一計畫，透過招標方式，將細部規劃與興建一同發包於得標廠商之方式。

## 6. 傳統分包

由政府負責工程之細部規劃再分項招標，進行採購與發包施工興建之方式，傳統分包方式民間參與的程度最低，其所有權與興建費用皆由政府負擔。

## 2.3.2 公私協力關係與民間參與公共建設

公私部門協力觀念起源於 1970 年代的美國，當時美國面臨政府公共財政能力日愈薄弱，預算赤字愈來愈高，而民眾要求政府施政及對公共服務的需求日漸增高的兩難困境，為解決此一困境，公私部門協力合產的觀念即應運而生。

近年來各國政府多面臨公共財政短絀，而民間對公共服務需求卻日益增高的兩難困境，為解決此一難題，公私部門協力合作的觀念乃應運而生，期望藉由公部門與私部門共同合作生產公共財貨與勞務，以提昇政府



施政的質與量，減輕政府的財政負擔，並滿足民眾的需求。民間參與公共建設之主要關係架構包括政府、民間投資者及融資銀行，即是公私部門協力合作的一種模式。

## 一、公私協力之定義與模式

所謂「公私協力」(Public-Private Partnership, PPP)有學者亦稱為「公私合夥關係」，泛指所有公部門與私部門共同處理事務之情形。學者對於公私部門協力的說法不盡一致，Max O. Stephenson, Jr. (1991)認為，公私部門協力即公部門與私部門間一種動態的相互合作過程；國內學者吳英明(1996)則認為「協力關係」是指某特定事務的參與者不屬於公部門也不屬於私部門，而是屬於公私部門結合的關係，其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐，其並從市場失靈、政治失靈、公民參與理論，說明公私部門必須相互合作，以做為發展彼此間良好協力關係之理論基礎，私部門透過市場機能的運作，追求效率、具有彈性，但卻常導致不公平的惡化，公部門在公共財的提供及資源的分配上顯得較能顧及公平性及社會正義的目標，公私部門如果能夠互補所缺、兼任公平效率目標，使彼此的資源作最妥善有效的運用，將能滿足或創造出更多民眾的需求與福祉。

詹鎮榮(2003)在「論民營化類型中之公私協力」一文中，依現行法制及行政實務，將公私協力型態及可能的合作模式分為以下 4 種：

- (一) 行政委託：包括公權力委託、業務委託。
- (二) 公民合資事業之經營。
- (三) 公私合作管制。
- (四) 民間部門參與公共建設。

## 二、公私部門之基本差異

以往在探討資源分配及社會關係的互動上，公私部門一直是被分

開看待的，公部門通常表現出「公共服務導向」之特質，其所主導的活動也多半具有排他性、獨占或是強制性作為，與私部門多以營利為目的之宗旨大異其趣；此外，公部門經費多數來自納稅人，故受立法部門之監督，其決策需受政策及法律等牽制，故顯得較無效率，亦不易因應外在環境變化而調整決策，與私部門經費來自消費者，其存在目的在於因應市場競爭、創造產品及追求利潤不同。

以下就公私部門間之差異比較如表 2.2。

表 2.2 公部門與私部門之差異比較

比較項目	公部門	私部門
任務與目的	依法令及相關規定	由私部門最高領導人設定
目標	滿足民眾需求	追求並創造利潤
成就	基於公平正義增進大眾福祉	創造財富並滿足客戶需求
變遷與創新	較少創新	為求生存需要時時創新
競爭	多獨占，少有競爭	經常面臨競選
管制	直接受政府機關管制	受主管機關及相關法令管制
決策者任期	透過選舉循環產生	較穩定
社會控制	選民	經濟市場
控制系統	以預算為基礎	以實際成果為基礎
無效能(率)單位之評價及結果	奠基於社會的需求與否，很少被裁撤職權	以是否盈利為基準，被迫歇業或倒閉

資料來源：羅莉婷，促進民間參與公共建設制度之探討-以都會區捷運系統建設為例，國立臺北大會會計學系碩士論文，民國 94 年。

### 三、公私部門協力關係與民間參與公共建設

如前節所述，公、私部門存在先天上的差異，惟並非不能相互協助，而公、私部門合夥關係之建立，亦非否定傳統公部門或私部門之角色，其主要目的係在結合公、私部門的優點，使彼此的資源做最妥善及

最有效率的運用，如此，政府與民間的關係也將從過去之垂直權威關係演變成為水平合作之協力關係，公私部門協力的觀念即應運而生。

Savas 於 2000 年提出公私部門協力關係的光譜，如圖 2.2 所示；Savas 更就公共建設應用公私夥伴關係的可能模式加以探討，如表 2.3 所示。

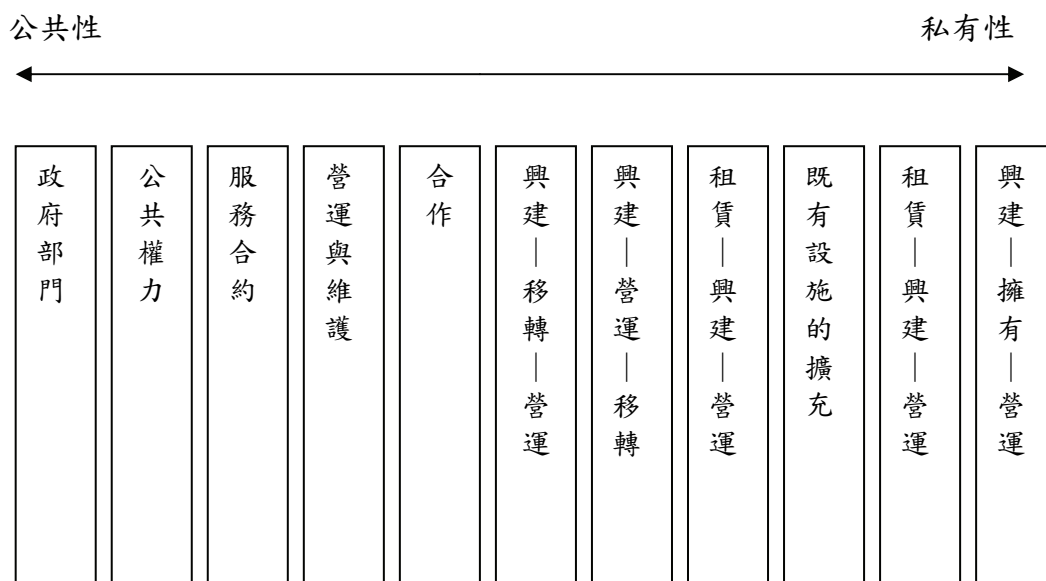


圖 2.2 公私部門夥伴關係光譜

資料來源：王明德等，民間參與公共建設政策之績效評估制度及其運作機制之建立，行政院公共工程委員會委託研究，民國 93 年。

表 2.3 公共建設應用公私夥伴關係的模式

設 施	模 式	說 明
現有設施	出售	民間廠商購買現有設施，在特許權核可下營運，並採使用者付費方式經營。
	租賃	政府出租設施予民間廠商，在特許權核可下營運，並採使用者付費方式經營。
	營運與維護合約	民間廠商營運與維護政府擁有的設施，而政府付費給民間廠商。
現有設施需要資本投入擴充或恢復	租賃－興建－營運	民間廠商向政府租賃，或購買設施，在特許權核可下營運、擴充或維護，採使用者付費方式與負擔特許權利金方式。
	購買－興建－營運	
	既有設施擴充	民間廠商擴充政府既有設施，只擁有擴充部分，但在全部設施營運下收取費用。
新設施興建	興建－移轉－營運(BTO)	由民間廠商投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
	興建－營運－移轉(BOT)	由民間廠商投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該設施之所有權予政府。
	興建－擁有－營運(BOO)	由民間廠商投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

資料來源：王明德等，民間參與公共建設政策之績效評估制度及其運作機制之建立，行政院公共工程委員會委託研究，民國 93 年。

依據 Savas 於 2000 年所提出之 PPP 光譜及公共建設應用 PPP 的模式，可清楚定位民間參與公共建設的範疇，並確認 PPP 公私部門協力之主要目的即在尋求建立國家機關、中央與地方政府、民間廠商之間的關係，以更務實的作法，維持及改善公共服務的品質。

## 2.4 民間參與公共建設之模式

自1980年代起，世界先進國家對於公共建設計畫，紛紛採行民間參與方式以擴大公共建設之投資，一方面可紓解政府財政壓力，另一方面則可加速國家現代化、提昇國際競爭力、引進民間創意以提高經營績效、促進

資源運用及加速週邊產業發展帶動經濟繁榮等。由先進國家執行經驗顯示，促參案件之成本節省、工期掌控及工程品質等方面，均較傳統之政府工程採購方式為佳，可見公共建設民營化在良好的法律制度與經營環境之搭配下，已有相當成功之執行成果。就世界現行之促參模式而言，大致可分為兩大系統：特許權系統（Concession）與民間融資提案（Private Finance Initiative, PFI）系統。

我國促參法第8條規定之民間參與模式，在分類上屬於特許權系統，共有6種類型，分別說明如下：

1. BOT（Build-Operate-Transfer）：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。
2. 無償BTO（Build-Transfer-Operate）：由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
3. 有償BTO：由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
4. ROT（Rehabilitate-Operate-Transfer）：由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
5. OT（Operate-Transfer）：由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
6. BOO（Build-Own-Operate）：為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

茲將此6種促參法第8條規定之民間參與模式比較如表2.4所示。

表2.4 促參法民間參與模式之比較

比較層面	BOT	無償 BTO	有償 BTO	ROT	OT	BOO
是否包括設計	是	是	是	是	否	是
是否包括施工	是	是	是	是	否	是
是否包括營運管理	是	是	是	是	是	是
是否包括募集興建資金	是	是	是	否	否	是
政府是否需要付款	視自償率而定	否	是	視自償率而定	否	視自償率而定
何時移轉設施產權給政府	營運結束後	設施興建完成後	設施興建完成後	無取得產權	無取得產權	無須移轉

資料來源：王銘德、王穆衡等，促進民間參與交通建設推動工作之回顧檢討與成果評估，交通部運輸研究所，民國96年。

以上6種民間參與模式及英、日民間融資提案(PFI)促參制度(係指政府與民間機構間以長期契約方式約定，由民間機構投資公共設施資產，於民間機構開始利用公共設施資產提供服務時，政府向民間機構購買符合約定品質之公共服務，並相對給付費用之一種民間參與公共建設模式)，可以「民間參與公共建設興建程度」及「政府直接付費程度」兩個維度加以分析比較，其分佈情形如圖2.3所示，並加以說明如下：

#### 維度一：民間參與公共建設興建程度

就民間參與公共建設興建之程度而言，BOT、無償BTO、有償BTO、BOO及PFI等，因包含公共建設之設計與興建，故均為高興建程度，而ROT因係針對現有公共設施加以擴建與整建，因此興建程度為中等，至於OT則由政府負責投資興建公共建設，故民間參與興建之程度最低。

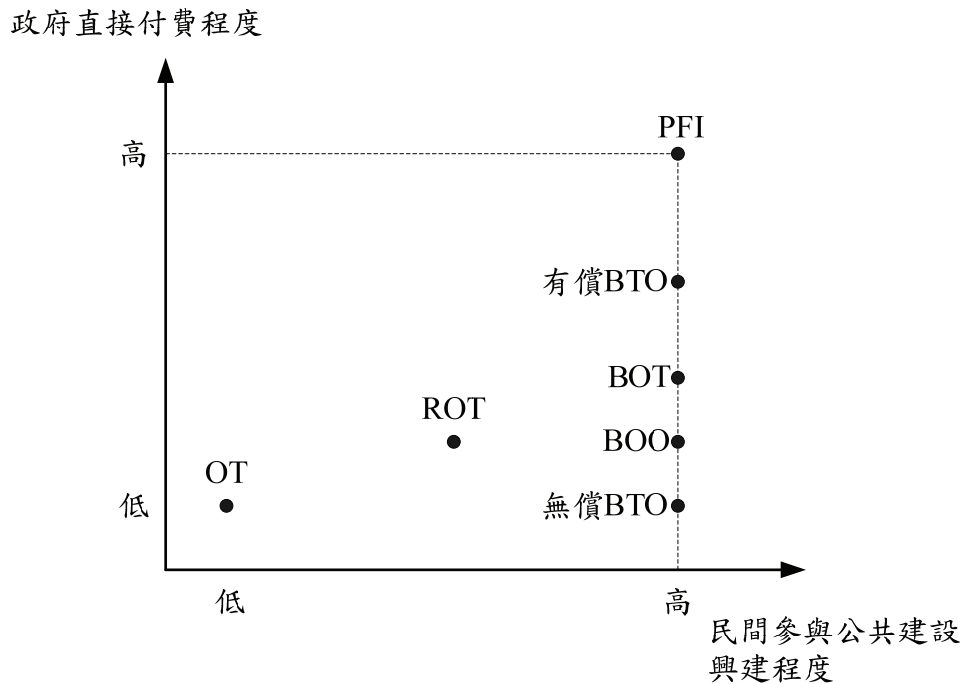


圖2.3 促參法民間參與模式及PFI促參系統分佈圖

資料來源：王銘德、王穆衡等，促進民間參與交通建設推動工作之回顧檢討與成果評估，交通部運輸研究所，民國96年。

#### 維度二：政府直接付費程度

政府直接付費之程度係指政府直接支付興建與營運成本的比例，以此維度而言，在 PFI 模式下，政府必須分年償還特許公司興建與營運成本，因此直接付費的比例是各種模式中最高的。相較之下，有償 BTO 模式僅要求政府支付興建成本的部份，故政府直接付費的比例位於中間。而 BOT、BOO 及 ROT 模式，因政府投資比例需視自償率之分析結果而定，故政府付費程度較有償 BTO 為小。至於無償 BTO 及 OT 模式，政府均不需投入興建資金，故其政府直接付費程度最低。當民間參與涉及政府付費時，預算之編列及長期合約之執行對政府而言，均為新面臨之事務與挑戰，就英國與日本執行 PFI 制度之經驗而言，專案立法授權行政機關執行相關事務之權責似有必要。此外，政府付費程度之高低，亦對特許公司融資成本有所影響，並進而影響其自有資金之比率。當政府付費比例高時，特許公司所面

對的經營風險相對較低，因此其融資成本亦會相對較低。例如在 PFI 模式下，因政府付費比例相當高，造成其融資成本相對較低，故特許公司資本結構通常採取較高之財務槓桿，例如假設負債與股東權益比例約為 9:1，則特許公司的股東僅需籌募十分之一的資金即可。相對而言，其它類型之民間參與模式因具有較高之融資成本，故其自有資金比率相對較高。





## 第三章 我國促進民間參與公共建設制度分析

我國推動公共建設民營化政策與法制化，迄今業已歷經 10 餘年，政府除在「政策面」大力支持外，更致力於建置「法治面」及「制度面」之相關配套措施與推動架構，期間亦累積相當多的案例與經驗。

本章旨在介紹我國促進民間參與公共建設制度之發展、促進民間參與公共建設法主要內容。第 1 節說明我國促參政策之制度發展過程；第 2 節則對我國促參推動組織架構作詳細說明；第 3 節探討推動民間參與公共建設所遵循的法律規範「促進民間參與公共建設法」之主要內容，以了解我國公共建設民營化推動過程中，政府所扮演的角色及應負擔之權利義務，第 4 節則闡述我國促參法評估制度。

### 3.1 我國促參政策推動歷程

綜觀我國促進民間參與公共建設政策的形成與推動歷程，可概分為 3 個階段，第 1 階段：政策形成，朝野達成共識；第 2 階段：賦予法律之基礎；第 3 階段：建構相關制度與配套措施。

以下謹就我國民間參與公共建設政策背景、法制基礎、配套措施以及制度面推動概況分述之。

#### 3.1.1 我國促參政策形成背景

我國自 1984 年開始推動經濟自由化、國際化政策，行政院在 1989 年採用經濟革新委員會建議，縮小公營事業範圍，落實自由化政策，加速國內市場的對外開放，並由行政院經濟建設委員會開始推動民營化政策，包括公營事業民營化、公共服務外包及民間參與公共建設三大領域，著手進行相關立法工作，並擔任行政院層級之民營化幕僚單位。

公共建設投資向來即為我國經濟成長、提昇國民生活水準的主要動力之一，公共建設投資一旦減緩或停頓，將使國家發展受到影響。然而1990年代以來，由於全球經濟成長趨緩，政府財政赤字及國民失業率節節攀升，亞洲金融風暴發生之後，我國經濟體質雖相對健全，但卻面臨如何擴大內需以維持經濟穩定成長的壓力，加以社會福利等經常性財務支出大幅增加，能運用於公共建設的經費相對縮減，政府部門面臨財政負擔日益沉重，以致公共建設需求無法完全配合國家發展需要及整體國家發展政策與目標。

立法院於1993年7月16日審議交通部高速鐵路工程預算時，刪除高鐵所有的預算經費4,266億元，並決議要求該計畫改以開放民間投資與興建方式推動。在有限的財政能力下，為加速公共建設、改善投資環境及擴大內需，政府轉而重新思考由民間部門參與投資公共建設的合理可行作法；行政院於1993年8月5日，通過「國家建設六年計畫期中檢討報告」，提出民間參與公共建設的政策方向，並獲得朝野高度共識與支持，我國政府推動民間參與公共建設之政策至此開始。

### 3.1.2 我國促參政策法源基礎

在2000年2月9日公告「促進民間參與公共建設法」之前，我國民間參與公共建設的方式基本上是採個案立法的模式進行。1980年代起，國內許多公有土地的開發，已採用類似BOT的設定地上權方式，交由民間投資興建經營，例如墾丁凱撒飯店及臺北凱悅飯店等。1994年11月18日，立法院三讀通過「獎勵民間參與交通建設條例」（簡稱獎參條例），獎勵民間投資鐵路、公路、大眾捷運系統、航空站、港埠及其設施、停車場、觀光遊憩重大設施、橋樑與隧道等八大交通建設項目，並規範協助土地取得、開發利用、融資與租稅優惠等獎勵措施，並於同年12月公布實施，惟獎勵範圍

限於交通建設項目，其他公共工程之作業或推動方案都屬行政命令，無法突破土地相關法規之限制及給予民間稅捐優惠。

其次，行政院於1995年8月核定「以BOT方式推動國內公共建設方案」，列管包括南北高速鐵路等22項示範計畫，並與亞洲金融風暴後的「擴大內需計畫」整合，調整擴大為35項BOT計畫，劃分為交通建設、觀光遊憩設施、運動設施、環保設施以及其他設施五大類，總投資金額近新台幣1兆3,650億元；同年，經濟部亦公布「開放發電事業作業要點」，以推動民間投資電廠。

1996年，行政院核定「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，以鼓勵公民營機構參與垃圾焚化場之興建及營運，藉由這些條例辦法，民間機構除可針對相關公共建設擬具投資計畫書，依程序進行申請以取得相關經營權利外，也可直接經由「設定地上權」模式進行用地開發，在此階段不同類型的交通遊憩設施及民營焚化爐、民營電廠得以陸續出現，有效填補政府財政的能量缺口；惟除獎勵民間參與交通建設條例有較完備之法令架構外，其他之作業要點或推動方案均屬行政命令，仍無法突破土地法等相關法規之限制或給予民間稅捐優惠。

有鑑於推動民間參與公共建設對經濟發展之重要性，1996年12月召開之「國家發展會議」，達成下列5點決議，以落實推動民間參與公共建設之政策，包括：

- 1.調整政府的角色與職能，即期規劃部分原有或將新建之交通、教育、社會福利、環保、國宅、軍需工業及水電等事項，開放或委託民間經營辦理。
- 2.將行政法所稱之「公共營造物」如航空貨運站、醫院等納入移轉民營範圍。

- 3.增列經營權移轉如委託經營或租賃等公有民營方式，俾能有效的引用民間企業精神，以提升公部門之經營效率。
- 4.落實獎參條例，並修法擴大其實施範圍，以健全民間參與公共建設之法制基礎。
- 5.積極協助參與公共建設的民間業者取得所需土地，改進現有土地徵收辦法，使土地被徵收者可以共享公共建設的成果。

據此，行政院於1997年7月頒訂「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」。其後，為進一步落實民間參與公共建設之政策，以及建構完備之民間參與公共建設法令，行政院蕭院長於10月16日裁示行政院經濟建設委員會邀集相關部會密集研商，儘速完成制定「民間參與公共建設法」草案，並指示成立「行政院推動民間參與公共建設指導委員會」，以利相關政策之形成與推動。「促進民間參與公共建設法」於2000年1月14日經立法院三讀通過，同年2月9日由總統明令公布實行。至此，政府推動民間參與公共建設的政策方針、法源、實施範圍、實施方式以及推動方式，已大致確立。

綜觀我國促參法係屬通案立法，允許民間參與範圍包括：交通建設等二十類公共建設，從以公益性為主之社會勞工設施至商業性強之重大商業設施皆納入民間參與範疇。此外，促參法亦合理規範政府與民間機構投資契約之權利義務，放寬目前土地、籌資等法令限制，提供融資、減免稅捐等誘因，並明確規範甄審及監督程序，為健全民間投資公共建設之法制環境邁向一大步。

### 3.1.3 我國促參相關制度與配套措施

然而徒法不足以自行，「民間參與公共建設法」公布實行之後，我國政府相關部門即大力宣導相關制度與配套措施，施行細則及相關作業辦法也陸續出爐，作為公務機關與民間機構在進行規劃、招商、議約及執行的依據準則，茲摘要說明如下：。

## 一、實施軟性預算配套措施

行政院於2000年8月召開「當前財政問題研討會」，針對「如何促進民間參與」議題進行討論，並獲致結論：「政府辦理公共建設與公共服務時，應優先開放民間參與，民間參與不可行，始得由政府編列預算執行」。為落實此結論，行政院於2001年1月核頒之「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」中，明定不適用促參法辦理之公共建設，始得以公務預算辦理之具體措施。為落實本制度，行政院第2806次院會會議結論指示研訂相關措施，以強化新興公共建設民間參與評估程序，未經此程序除有特殊考量，否則不予編列預算。

## 二、建構整體推動機制

為使政府機關及公務人員勇於採行積極作為，並向民間投資者揭示政府的決心與誠意，行政院公共工程委員會於是逐步建構整體制度與推動機制，提供各推動與主辦單位於辦理過程中有所依循，並藉以提昇作業品質及效率。包括：

(一)深化推動組織

(二)篩選優先推動類別

(三)落實列管案件追蹤管考

(四)建立主辦機關及工作團隊鼓勵措施

近年來，行政院公共工程委員會為推動民間參與公共建設，已積極採用「以鼓勵代替處罰」、「以協調代替管制」、「建構支援體系」、「提供民間

優惠貸款」等創新作法，以解決「傳統公務員受限於防弊重於興利之觀念，對於辦理促參事務裹足不前」、「公務機關承辦人員不熟悉促參業務之政策理念及辦理程序」、「促參案件跨部會協調不易」及「民間機構不易獲得金融機構專案融資」等問題，分別詳述如下：

### 一、以鼓勵代替處罰

- 1.設立民間參與公共建設金擘獎：獎勵推動民間參與公共建設具有卓越貢獻之政府機關及民間機構。獎勵方式主要為團隊公開表揚、頒發團隊獎金及依公務人員考績法予以敘獎，以期對辦理成效良好之單位或個人有公平且具誘因之鼓勵/獎勵制度。
- 2.補助地方辦理促參前置作業費用。
- 3.地方政府基本設施補助事項措施：為鼓勵地方政府推動民間參與公共建設政策，行政院主計處於各年度地方政府基本設施補助經費中匡列一定額度，依各縣市政府辦理民間參與公共建設之成效補助相關經費。
- 4.地方政府計畫型補助事項措施。
- 5.頒發工作團隊簽約成功獎金。

### 二、以協調代替管制

依「民間參與公共建設案件列管及考核作業要點」，屬應報院核定之民間參與公共建設計畫，主辦機關應將民間參與公共建設之先期計畫書報請行政院核定，並由工程會列管；屬主辦機關自行核定之民間參與公共建設計畫，由主辦機關自行協調及列管，自行協調有困難時，仍得報請工程會協調。

### 三、建構支援體系

- 1.研訂作業手冊：為提供主辦機關執行個案作業之依循，依促參法並參考國內外執行經驗，研訂本土化之相關作業手冊及研究報告，包括：民間參與公共建設整體作業手冊、可行性評估及先期規劃作業手冊、財務評估模式、甄審作業參考手冊。此外，工程會亦完成協商機制、投資契約標準文件及要項等之研訂，以節省個案辦理的法律諮詢及相關費用、縮短協商議約時間，並可減少辦理人員因專業知識不足或疏失而造成未來契約履行之困擾。
- 2.建立諮詢專家資料庫：為提供主辦機關專業諮詢管道，建立財務、法律、綜合等三類專業之諮詢甄審專家資料庫。
- 3.辦理推廣訓練：針對政府與民間機構之高階主管、承辦人員，辦理系列推廣訓練，推廣民間參與公共建設成功案例及效益，並介紹相關法規、辦理程序及專業知識。
- 4.建立資訊中心：工程會網站提供相關法規及法令解釋查詢功能，並建立投資訊息，以提高資訊流通速度，作為主辦機關與民間申請人、民間機構資訊交流之平台。
- 5.訂頒民間自行規劃案件審核原則：工程會頒訂「主辦機關審核民間申請自行規劃參與公共建設案件注意事項」，並持續研訂相關作業手冊，以供主辦機關及民間申請人參考。
- 6.強化協調推動小組功能：為積極落實促進民間參與公共建設，行政院於民國91年10月2日將協調推動小組召集人之層級提高為行政院副院長，並由院長遴派兩位政務委員擔任副召集人，設置委員19人至23人，由中央各部會及北、高兩市副首長等擔任。

#### 四、提供民間機構優惠貸款

為鼓勵民間積極參與公共建設，主辦機關得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。目前政府已訂定相關規定，可申請利用中長期資金或中美基金做為民間融資之需。



### 3.1.4 我國促參政策推動歷程

我國促進民間參與公共建設政策之推動，本著「民間最大的參與」及「政府最大的審慎」兩大原則規劃。政府已建立完整的民間投資參與公共建設之法制架構，並逐步頒布相關子法，充實相關規定。

茲將以上我國民間參與公共建設政策之發展歷程整理如表3.1所示。

表3.1 我國民間參與公共建設政策之發展歷程

時間	發展過程
1989	行政院經建會開始推動民營化政策，包括公營事業民營化、公共服務外包及民間參與公共建設三大領域。
1993.08	「國家建設六年計畫期中檢討報告」得到推動民間參與公共建設之高度共識。
1994.11	立法院三讀通過「獎勵民間參與交通建設條例」。
1994.12	「獎勵民間參與交通建設條例」公布實施。
1994	經濟部公布「開放發電事業作業要點」，以推動民間投資電廠。
1995.08	行政院核定「以BOT方式推動國內公共建設方案」，列管包括南北高速鐵路等22項示範計畫
1996	環保署訂定「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，以鼓勵公民營機構參與垃圾焚化場興建及營運。
1996.12	「國家發展會議」決議： 1.調整政府的角色與職能，即期規劃部分原有或將新建之交通、教育、社會福利、環保、國宅、軍需工業及水電等事項，開放或委託民間經營辦理。 2.將行政法所稱之「公共營造物」如航空貨運站、醫院等納入移轉民營範圍。 3.增列經營權移轉如委託經營或租賃等公有民營方式，俾能有效的引用民間企業精神，以提升公部門之經營效率。 4.落實「獎勵民間參與交通建設條例」，並修法擴大其實施範圍，以健全民間參與公共建設之法制基礎。 5.積極協助參與公共建設的民間業者取得所需土地，改進現有土地徵收辦法，使土地被徵收者可以享公共建設的成果。
1997.10	行政院裁示，儘速完成制定「促進民間參與公共建設法」，並成立「行政院推動民間參與公共建設指導委員會」，以利相關政策之形成與推動。
1998.07	行政院審核通過「促進民間參與公共建設法」及頒訂「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」。
2000.01	立法院三讀通過「促進民間參與公共建設法」。
2000.02	「促進民間參與公共建設法」公布實施。
2000.08	「當前財政問題研討會」獲致結論：「政府辦理公共建設與公共服務時，應優先開放民間參與，民間參與不可行，始得由政府編列預算執行」。
2000.10	公共工程委員會頒布「促進民間參與公共建設法施行細則」。
2001.10	修正公布「促進民間參與公共建設法」第3條條文
2002.01	行政院核頒「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」中，明定不適用促參法辦理之公共建設始得以公務預算辦理之具體措施。
2002.10	行政院促參協調推動小組召集人之層級提高為行政院副院長，並由院長遴派兩位政務委員擔任副召集人，設置委員19人至23人，由中央各部會及北、高兩市副首長等擔任。
2003.03	行政院核定修正「政府公共建設先期作業實施要點」。
2004.02	公共工程委員會頒布「機關辦理促進民間參與公共建設案件前置費用補助作業要點」，以利提升促參案件推動之成效。

2004.09	公共工程委員會頒布「擴大鼓勵地方政府辦理促進民間參與公共建設案件獎勵作業要點」。
2004.11	公共工程委員會頒布「促進民間參與公共建設案件列管及考核作業要點」。
2006.02	公共工程委員會發布修正「促進民間參與公共建設法施行細則」。
2008.11	行政院第3118次院會決議通過「促進民間參與公共建設法」部分條文修正草案。
2008.12	公共工程委員會舉辦「民間參與愛台12建設招商暨成功經驗分享大會」。

資料來源：郭斯傑等（2006）及本研究整理。

## 3.2 我國促參推動組織架構

我國促參推動組織主要包括行政院促進民間參與公共建設推動委員會、公共工程委員會促進民間參與公共建設協調小組及各部會及地方政府促進民間參與公共建設協調推動小組等三層級。其主要功能分別說明如下，推動組織架構如圖 3.1 所示。

### 一、行政院促進民間參與公共建設推動委員會

於2002年底提高召集人之層級，由行政院副院長擔任，並由院長遴派兩位政務委員擔任副召集人，設置委員19人至23人，由中央各部會及北、高兩市副首長等擔任；會議不定期適時召開，主要任務為訂定我國促進民間參與公共建設之目標。

### 二、公共工程委員會促進民間參與公共建設協調小組

由公共工程委員會擔任召集人，各部會次長(副主任委員)為委員，會議每月定時召開，主要任務為促參政策決定及跨部會協調工作。

### 三、各部會及縣市政府促進民間參與公共建設協調推動小組

各部會及縣市政府分別成立促進民間參與公共建設協調推動小組，由各部會及縣市政府所屬單位一級主管組成，視業務需要不定期召開會議，主要任務為促進民間參與公共建設之推動事項及民間參與

公共建設計畫之協調事項。

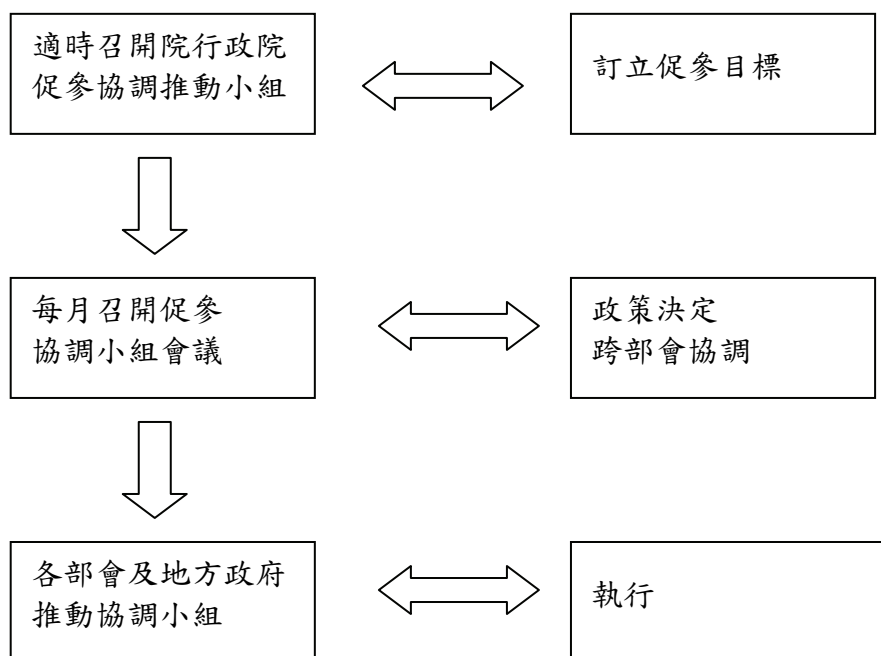


圖 3.1 我國促參推動組織架構

資料來源：「促進民間參與公共建設法與推動機制」，98 年促進民間參與公共建設研習班研習手冊，公務人力發展中心，98 年 2 月 26 日。

### 3.3 我國促參法主要內容

#### 3.3.1 立法原則與目的

我國促參法之立法原由，依草案總說明：「政府已於民國 83 年 11 月制定『獎勵民間參與交通建設條例』，以推動民間參與重大交通建設；並於 84 年 8 月選定 22 項重大公共建設，擬採取『興建－營運－移轉』（Build Operate Transfer，下稱 BOT）方式促進民間參與投資。為落實民間參與公共建設政策，確立推動此一法源，爰衡酌各國有關立法例與我國國情，並參照『獎參條例』相關規定，採通案立法方式（即擴大適用範圍），以求立法經濟，並加強推動績效；本著『民間最大參與』及『政府最大審慎』

兩大原則，採『促進』之意，對公共建設採廣義的定義，以加強民間參與意願．．．」。

從上述立法說明，促參法係參照獎勵條例規定，而擴大其適用範圍，獎參條例獎勵之範圍，只限於重大交通建設，而促參法則採通案立法方式，對公共建設，採取廣義的定義，以擴大其適用範圍，使民間作最大參與。

我國促參法之立法原則為秉持積極創新之精神，從興利的角度建立政府、民間之夥伴關係，其立法特色包括：

#### 一、案立法方式：

一體適用各種產業、部門及建設計畫，並保持條文之彈性，擴大政府承辦人員行政授權。

#### 二、法契約概念：

採民事契約原則，政府與民間有關權利義務關係，悉依投資契約規範，以反映政府與民間平等合作之夥伴理念，營造「雙贏」之投資條件。

#### 三、民間最大的參與：

採「促進」之意，不僅民間可參與之公共建設範圍廣泛、參與方式多樣化，另開放民間自行規劃申請參與公共建設，提供民間發掘商機、發揮創意之投資機會。

#### 四、政府最大的審慎：

為求週延，政府規劃之民間參與公共建設計畫，皆應辦理可行性評估及先期規劃，以民間參與的角度，審慎評估民間投資之可行性，並就公共建設特性，結合商業誘因，研擬先期計畫書。

至於促參法之立法目的，依促參法第1條揭示主要如下：

#### 一、提升公共服務水準。

- 二、加速社會經濟發展。
- 三、促進民間參與公共建設。

### 3.3.2 主要架構

我國「促進民間參與公共建設法」(條文詳如附件 1)於 2000 年 1 月 14 日經立法院三讀通過，同年 2 月 9 日總統(89)華總一義字第 8900032910 號令制定公布實施，全文共 6 章 57 條；2001 年 10 月 31 日總統(90)華總一義字第 9000214000 號令修正公布第 3 條條文。

其主要架構(圖 3.2)包括：

- (一) 第一章總則(第 1 條至第 12 條)
- (二) 第二章用地取得及開發(第 13 條至第 28 條)
- (三) 第三章融資及租稅優惠(第 29 條至第 41 條)
- (四) 第四章申請及審查(第 42 條至第 48 條)
- (五) 第五章監督及管理(第 49 條至第 54 條)
- (六) 第六章附則(第 55 條至第 57 條)

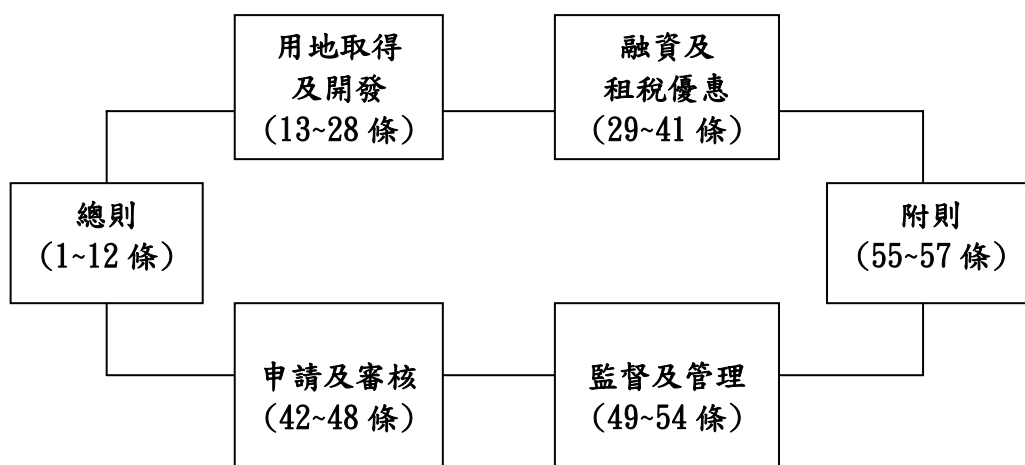


圖3.2 促進民間參與公共建設法主要架構

資料來源：本研究整理

### 3.3.3 民間參與適用範圍

按促參法第 3 條規定，促參法適用範圍包括下列供公眾使用或促進公共利益之建設，其範圍為：

- (一) 交通建設
- (二) 及共同管道
- (三) 環境污染防治設施
- (四) 污水下水道
- (五) 自來水設施
- (六) 水利設施
- (七) 衛生醫療設施
- (八) 社會福利設施
- (九) 勞工福利設施
- (十) 文教設施
- (十一) 觀光遊憩重大設施
- (十二) 電業設施
- (十三) 公用氣體燃料設施
- (十四) 運動設施
- (十五) 公園綠地設施
- (十六) 重大工業設施
- (十七) 重大商業設施
- (十八) 重大科技設施
- (十九) 新市鎮開發
- (二十) 農業設施

上述 20 項公共建設的定義，於促參法施行細則第 2 條至第 19 條分別加以詮釋，其中促參法施行細則第 2 條對「交通建設」之定義如下：

「本法第三條第一項第一款所稱交通建設，指鐵路、公路、市區快速道路、大眾捷運系統、輕軌運輸系統、智慧型運輸系統、纜車系統、轉運站、車站、調度站、航空站與其設施、港埠與其設施、停車場、橋樑及隧道。

前項智慧型運輸系統，指經中央目的事業主管機關認定，結合資訊、通信、電子、控制及管理技術運用於各種運輸軟硬體設施，以使整體交通運輸之營運管理自動化，或提升運輸服務品質之系統。

第一項纜車系統，指經中央目的事業主管機關認定之利用纜索懸吊並推進封閉式車廂，往返行駛於固定路徑，用以運送特定地點及其鄰近地區乘客之運輸設施。但不包括吊纜式機械遊樂設施。

第一項航空站與其設施，指航空站區域內及經行政院核定設置或中央目的事業主管機關編定之航空客、貨運園區內之下列各項設施：

- 一、供航空器載卸客貨之設施及裝備。
- 二、航空器起降活動區域內之設施。
- 三、維修棚廠。
- 四、加儲油設施。
- 五、污水處理設施。
- 六、焚化爐設施。
- 七、航空附加價值作業設施，含廠房、倉儲、加工、運輸等必要設施。
- 八、航空事業營運設施，指投資興建及營運航空事業辦公或具交通系統轉運等功能之設施，且申請開發土地面積達一公頃以上。
- 九、航空訓練設施。
- 十、過境旅館。
- 十一、展覽館。
- 十二、國際會議中心。
- 十三、停車場。

第一項港埠與其設施，指商港區域內之下列各項設施：



- 一、投資總額不含土地達新臺幣十億元以上之船舶出入、停泊、貨物裝卸、倉儲、駁運作業、服務旅客之水面、陸上、海底設施、遊艇碼頭及其他相關設施。
- 二、投資總額不含土地達新臺幣二十五億元以上之新商港區開發，含防波堤、填地、碼頭及相關設施。
- 三、投資總額不含土地達新臺幣十億元以上之各專業區附加價值作業設施，含廠房、倉儲、加工、運輸等必要設施。

第一項及第四項第十三款停車場，指符合下列規定之一之路外公共停車場：

- 一、設置五十個以上停車位之立體式或平面式停車場。
- 二、設置三十個以上停車位之機械式或塔臺式停車場。」

至於各項公共建設認定若有疑義時，由主管機關(行政院公共工程委員會)會商中央目的事業主管機關認定。

### 3.3.4 民間參與方式

由促參法第8條第1項各款規定可明確瞭解促參法提供多樣性的民間參與方式：

- (一) 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。(Build-Operate-Transfer，簡稱 BOT)
- (二) 由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。  
(Build-Transfer-Operate，簡稱 BTO)
- (三) 由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(Build-Transfer-Operate，簡稱 BTO)

(四) 由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

(Rehabilitate-Operate -Transfer，簡稱 ROT)

(五) 由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(Operate -Transfer，簡稱 OT)

(六) 為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。(Build-Own-Operate，簡稱 BOO)

(七) 其他經主管機關核定之方式。

其次，促參法第9條亦規定「前條第1項各款之新建、擴建、整建（以下簡稱興建）或營運工作，得就該公共建設之全部或一部為之。」，第10條第1項規定「主辦機關依第8條第1項第3款方式興建公共建設者，應於實施前將建設及財務計畫，報請行政院核定或由各該地方政府自行核定，並循預算程序 編列賒借及建設計畫相關預算，據以辦理。」。

促參法就民間機構參與投資之方式，具體列舉了 6 項，再加 1 項概括規定，總共有 7 項。民間機構得參與投資之方式，較獎參條例之規定，已更具多樣化；例如上述第 4 款「由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運」，及第 6 款「由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運」等投資方式，均為獎參條例所無。

### 3.3.5 民間機構之定義

促參法第4條規定「本法所稱民間機構，指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者。前項民間機構有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十。第1項民間機構有外國人持股者，其持股比例之限制，主辦機關得視個案需要，報請行政院核定，不受其他法律有關外國人持股比例之限制。」。

民間機構，在促參法上之意義，亦指依促參法獎勵參與投資之對象，與獎參條例所稱之「民間機構」意義相同。但促參法所稱之「民間機構」，除了依公司法設立之公司外，尚包括其他經主辦機關核定之私法人，如財團法人、非營利社團法人，以及公司以外之營利社團法人等。而獎參條例所稱之「民間機構」，則只限於依公司法設立之公司。另為借重外人之資金與技術，調整國內產業兼顧國民待遇理念及提昇公共建設品質之個案需要，促參法並規定，得個案報請行政院核定，排除外國人持股比例之限制。此項規定，亦為獎參條例所無。

促參法獎勵參與投資之「民間機構」，其範圍顯然較獎參條例為廣。至於政府、公營事業出資或捐助之額度，則同獎參條例之規定，均以總額百分之二十為限。

### 3.3.6 主管機關及主辦機關

按促參法第5、6條之規定，主管機關，為行政院公共工程委員會，並掌理下列有關政府促進民間參與公共建設事項：

- 一、政策與制度之研訂及政令之宣導。
- 二、資訊之蒐集、公告及統計。
- 三、專業人員之訓練。
- 四、各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核。
- 五、申訴之處理。
- 六、其他相關事項。

主辦機關則指主辦民間參與公共建設相關業務之機關，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。而主辦機關得授權所屬機關(構)執行促參法之事項。主辦機關得經其上級機關核定，將依本法辦理之事項，委託其他政府機關執行之。其中主辦機關並未包括鄉鎮市公所，因此，鄉鎮市公所所辦理之民間參與公共建設案件目前只能依採購法辦理並不適用促參法。

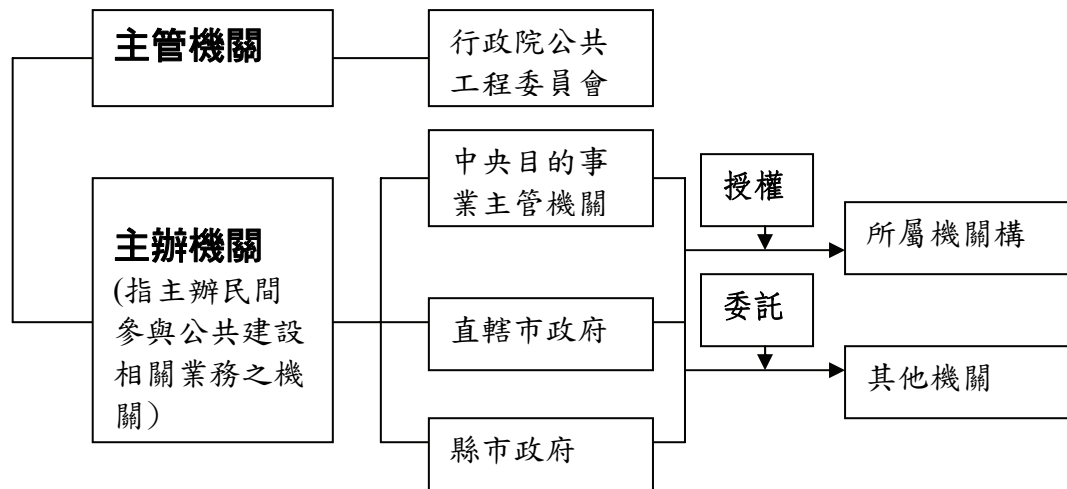


圖3.3 主管機關與主辦機關關係圖

資料來源：本研究整理

### 3.3.7 申請及審核程序

依促參法規定，經主辦機關將公共建設之興建、營運營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與後，申請人應於公告所定期限屆滿前，備妥資格文件、相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他公告規定資料，向主辦機關提出申請。

主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，並就申請人提出之資料，擇優評定之。經評定為最優申請案件申請人，應與主辦機關完成投資契約之簽約手續。

促參案件可分為政府規劃案件及之民間自行規劃案件兩大類，其中民間自行規劃案件又可分為民間自備土地及使用政府設施、土地，其申請及審核流程分別如圖3.4至圖3.6。

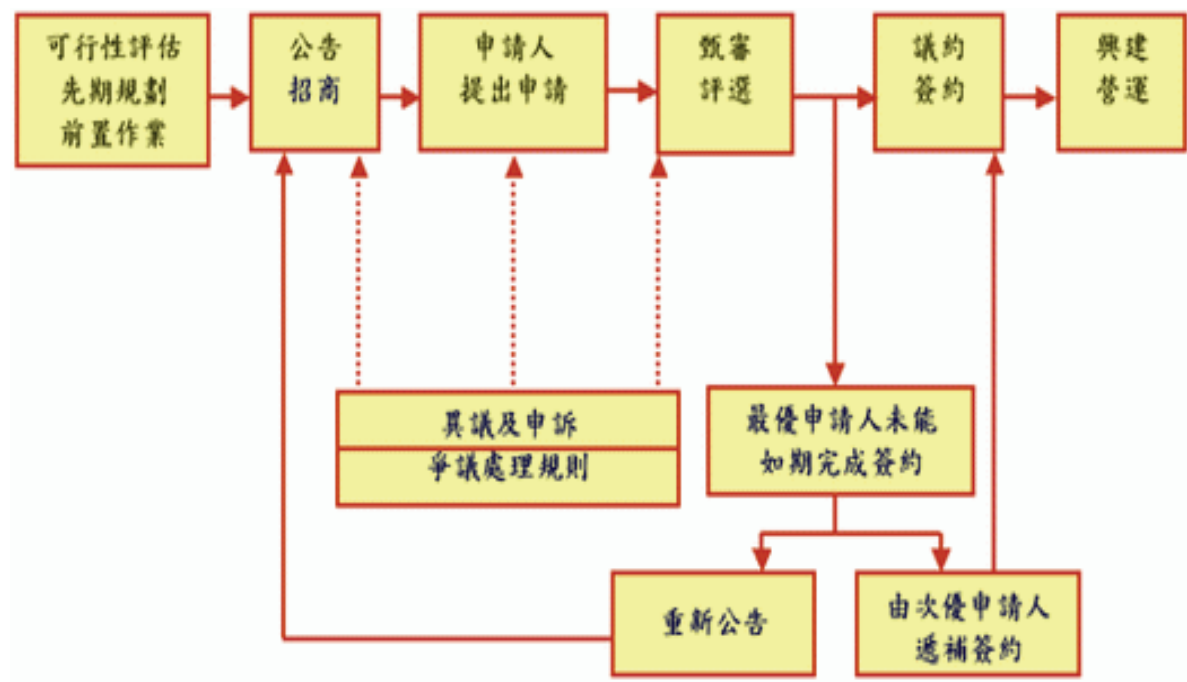


圖 3.4 政府規劃案件申請及審核流程圖

資料來源：行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。

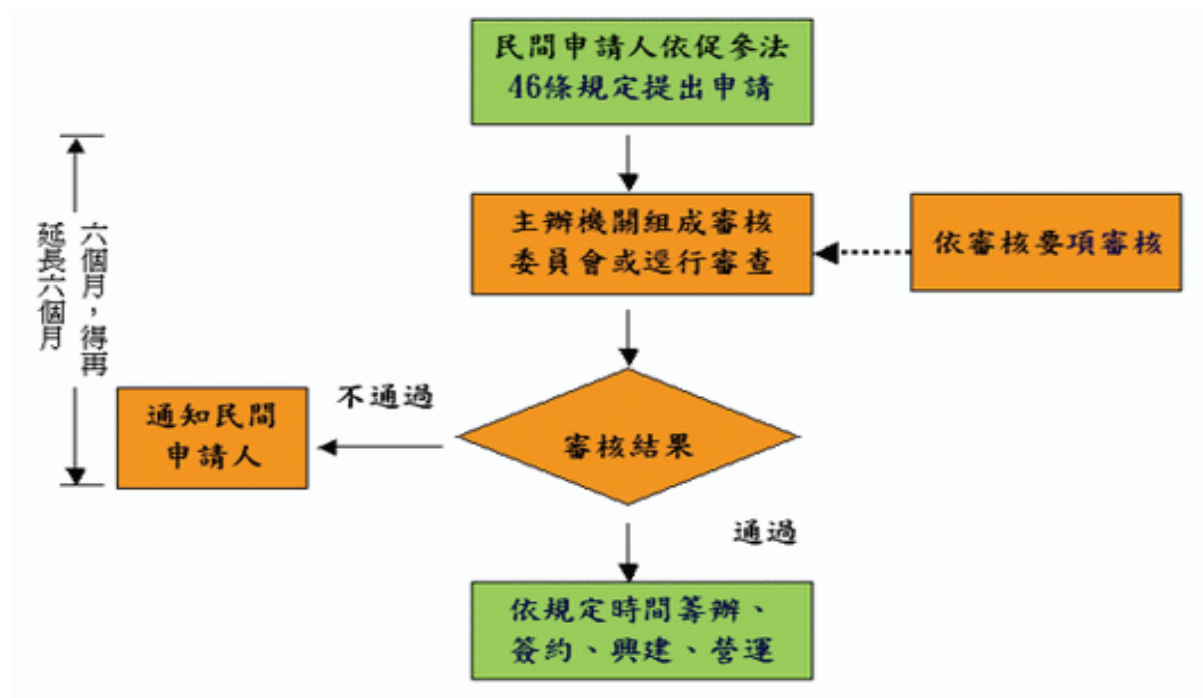


圖 3.5 民間自行規劃案件(民間自備土地)申請及審核流程圖

資料來源：行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。

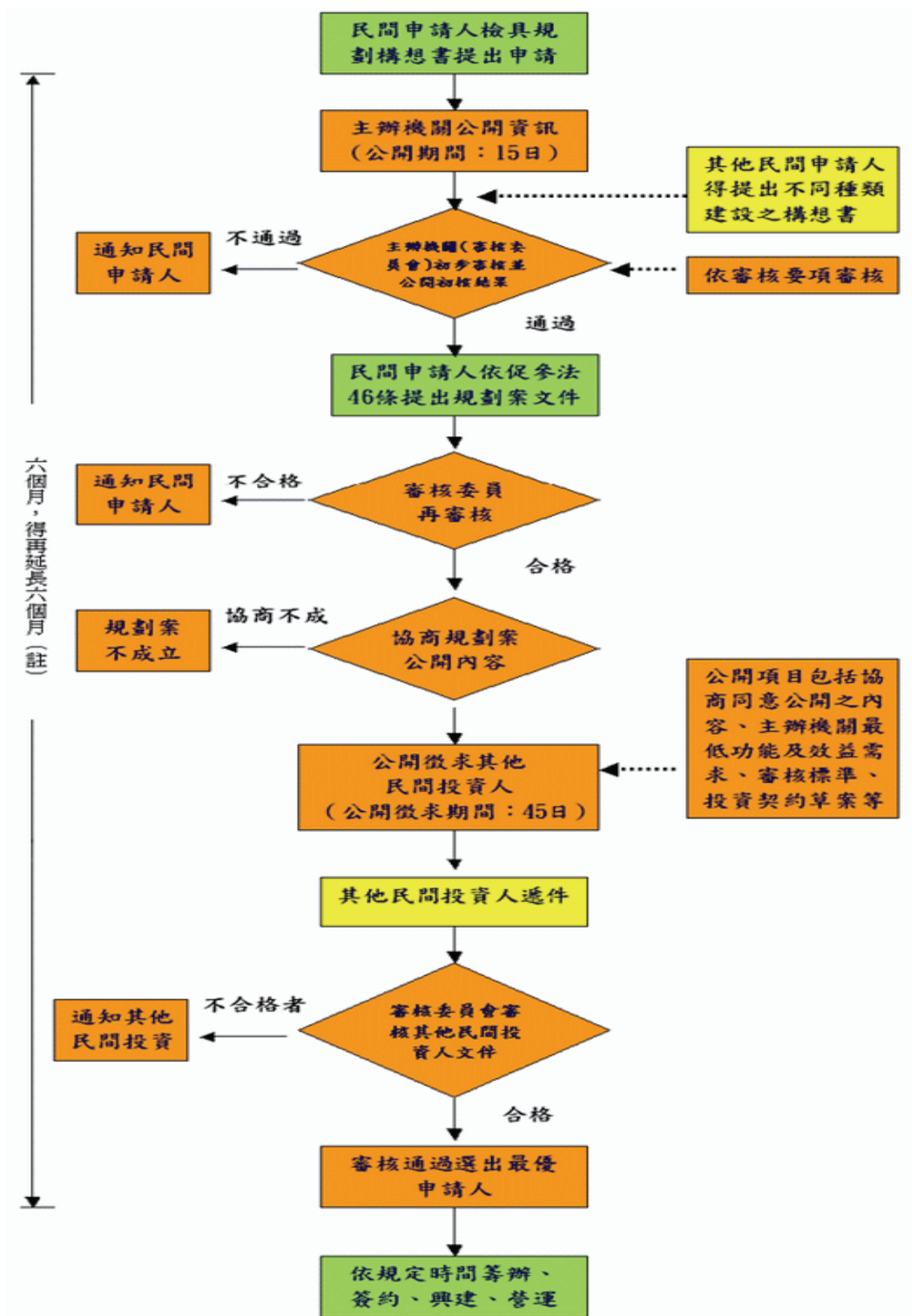


圖 3.6 民間自行規劃案件(使用政府設施、土地)申請及審核流程圖

資料來源：行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。

### 3.3.8 優惠措施

我國促參法對一般公共建設之主要獎勵及優惠措施主要包括法規鬆綁及籌資優惠兩部份，重大公共建設之獎勵及優惠措施除上述優惠措施外，尚包括私地徵收及租稅優惠兩大項規定，對重大交通建設則另有貸款融資額度不受銀行法限制之優惠，其詳細優惠內容說明如下，並彙整如圖 3.7 所示。

#### 一、一般公共建設：

(一)法規鬆綁方面：排除土地法第 25 條有關公有土地處分、設定負擔及租期之規定；國有財產法第 28 條有關公有財產不得為任何處分及擅為收益之規定；已及公司法第 247 條、第 249 條第 2 款、第 250 條第 2 款及第 270 條第 1 款有關發行新股及公司債之規定。

(二)籌資優惠方面：主辦機關得就非自償部分補貼利息或投資建設之一部；另可協助洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。

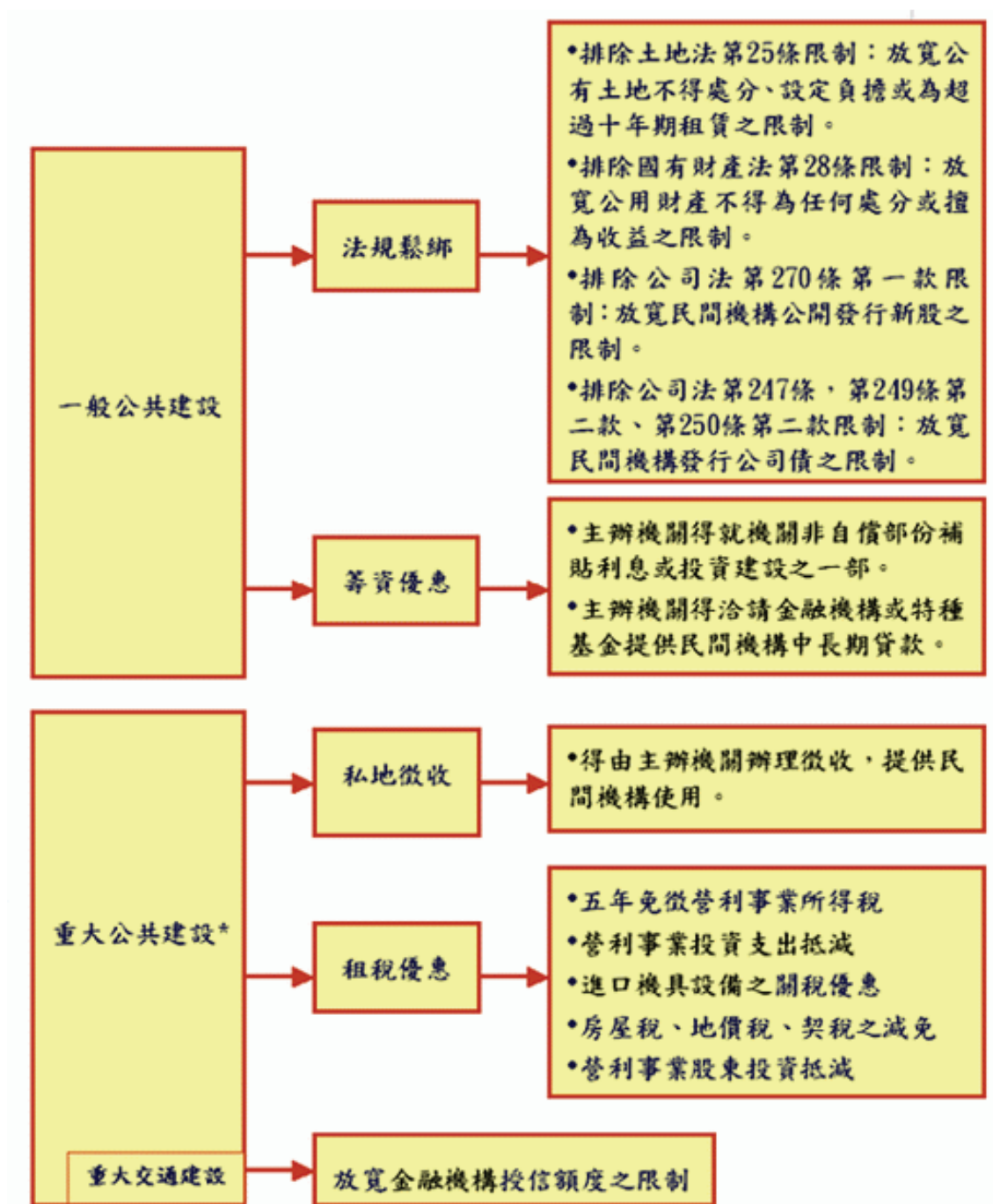
#### 二、重大公共建設：除上述優惠措施外，尚包括

(一)私地徵收方面：規定得由主辦機關辦理徵收，提供民間機構使用。

(二)租稅優惠方面：包括 5 年免徵減免營利事業所得稅、營利事業投資抵減、進口機具設備關稅減免，以及房屋稅、地價稅及契稅等租稅減免優惠。

三、重大交通建設：除上述優惠措施外，其貸款融資額度可不受銀行法有關授信額度的限制。





\*所謂重大公共建設，係指性質重要且在一定規模以上之公共建設，由主管機關(工程會)會商有關機關定之。

圖 3.7 促參法相關優惠措施

資料來源：行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。

### 3.4 我國促參法評估制度

關於公共建設是否以民間參與方式辦理，依促參法第 42 條及促參法施行細則第 39 條規定，主辦機關事前應辦理可行性評估及先期規劃。

- 一、可行性評估：應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。
- 二、先期規劃，應撰擬先期計畫書，並應依公共建設特性及民間參與方式，就擬由民間參與公共建設興建、營運之規劃及財務，進行分析；必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。
- 三、自償能力：指營運評估年期內各年現金淨流入現值總額，除以公共建設計畫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例。所稱營運評估年期，指公共建設計畫之財務計畫中，可產生營運收入及附屬事業收入之設算年期。所稱現金淨流入，指公共建設計畫營運收入、附屬事業收入、資產設備處分收入之總和，減除不含折舊與利息之公共建設營運成本及費用、不含折舊與利息之附屬事業成本及費用、資產設備增置及更新之支出後之餘額。（促參法施行細則第 32 條規定）。又促參法第 29 條規定：「公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。」

由上揭規定可知，現行法對於是否採取民間參與方式辦理，要求辦理可行性及先期規劃，關於評估方法，工程會於 90 年 12 月委外研究案，訂有「民間參與公共建設可行性評估及先期規劃作業手冊」，其著重於從民間的角度評估民間參與公共建設的可行性，與英國強調從政府角度評估民間參與與政府自辦間的財政支出效益(請參閱第四章)不同。



## 第四章 國外民間參與公共建設制度之分析

傳統上，公共服務的提供是政府的責任，而在民間參與公共建設模式興起後，適度的運用民間財力及人力，可分擔政府部門部分責任。就世界各國現行的促進民間參與公共建設模式而言，大致可分為特許權模式 (Concession) 及民間融資提案 (Private Finance Initiative, 簡稱 PFI)，等 2 大系統，而我國促參法規定之民間參與公共建設方式，在分類上屬於特許權模式；由我國現今政府財政及社經環境觀察，我國雖較英、日等國為佳，然如何持續、有效、經濟的推動公共建設，仍是我國政府必須正視的課題，政府除應積極吸取國外案例之執行經驗外，對於國外其他之民間參與公共建設模式亦應予以重視與引進，擷取其精華以補國內之不足。

本章之目的在介紹國外促進民間參與公共建設之制度並與我國促參制度進行比較。第 1 節、第 2 節擬介紹英國及日本之民間融資提案制度；第 3 節就我國與英國、日本民間參與公共建設推動情形加以比較；第 4 節則探討英、日民間融資提案模式之效能；第 5 節分析比較政府自辦及特許權模式與民間融資提案模式之差異；第 6 節則就我國是否適用民間融資提案模式進行探討。

### 4.1 英國 PFI 制度分析

#### 4.1.1 緣起背景與發展沿革

維持世界級公共服務水準一直是英國政府重要的施政目標。相對之，政府為提供並維持高水準的公共服務，必須投入大量資金與人力。自 1970 年代以後，英國政府在公共建設方面的投資有逐年下降的趨勢；1990 年代初

期，英國政府財政赤字與債務逐漸攀升，政府已無力維持整體公共建設服務的水準。於 1997 年，政府對公共建設之投資淨額，僅為 45 億英鎊，占全國 GDP 之 0.6%。因長期對公共建設投資不足的結果，導致英國醫院、學校及其他公共資產的服務水準下降，為扭轉公共建設服務水準低劣的現狀，英國政府決定增加對公共建設的投資額度。

然而，英國政府亦體驗到要有高品質的公共建設服務，必須要有正確的策略，因此如何利用民間資本與經營管理技術，以改善公共建設及服務品質之概念逐漸受到重視。早自 1970 年起，英國已開始嘗試推動公共部門與民間合作推動公共建設之模式，以減輕政府財政負擔。1979 年保守黨選舉獲勝時，民間參與公共部門的活動正方興未艾，最初焦點在於政府將服務業務的營運發包給民間。1980 年代，英國柴契爾夫人執政期間，積極推動國營事業民營化；1984 年英法海底隧道，採用民間參與方式推動，引起世界各國仿效。1992 年，保守黨推出 PFI，加強公部門與私部門間之合作夥伴關係，1997 年工黨執政後，宣示 PPPs 概念，進一步擴大公、私部門的合作領域及加強合作程度。所以，在英國公、私合作範圍不斷的擴大，從早期的政府服務委外營運、公營事業民營化，到後來民間參與公共建設，最近更發展至政府資產的開發。

英國 PFI 制度在推動初期並不順利，主要由於相關作業尚不完備及相關人員經驗不足等因素所致。直到 1997 年工黨執政後，針對相關作業規定與程序加以修正，並規定公共建設計畫須優先考量 PFI 模式後，才有顯著進展。

PFI 模式在英國應用的範圍相當廣泛，涵蓋交通、環保、醫院、學校、勞工、社會福利、國防、監獄、住宅、政府辦公室及社區開發等公共建設。其目前仍不斷開發新的應用領域，廢棄物處理即是一例。迄今有 20 個不同部門，超過上百個主辦機關有簽訂 PFI 合約之經驗。至 2006 年 3 月，簽約案件已達 700 餘件，金額約 460 億英鎊，其中衛生部門 146 件，約 60 億英鎊；教育部門 144 件，約 41 億英鎊；交通部門 41 件，約 47 億英鎊；

國防部門 53 件，約 45 億英鎊。

為確保未來長期公共服務品質，英國政府決定將持續增加對公共建設的投資，雖然英國政府積極推動 PFI 模式，但其亦強調，僅在符合「財政支出價值」時才會採用 PFI 模式辦理，所以運用 PFI 模式獲取公共建設服務之金額占政府全部公共建設投資之 10-15% 而已。PFI 模式僅是政府在投資公共建設時的選項之一，其在英國扮演一個小而重要之角色。

#### 4.1.2 PFI 模式意義

PFI (Private Finance Initiative)，有譯為「民間融資提案制」、「民間財務提案制」或「民間財務啟動制」，其係指政府與民間機構間以長期契約方式約定，由民間機構投資公共設施資產，於民間機構開始利用公共設施資產提供服務時，政府向民間機構購買符合約定品質之公共服務，並相對給付費用之一種民間參與公共建設模式。其概念可以圖 4.1 表示之。

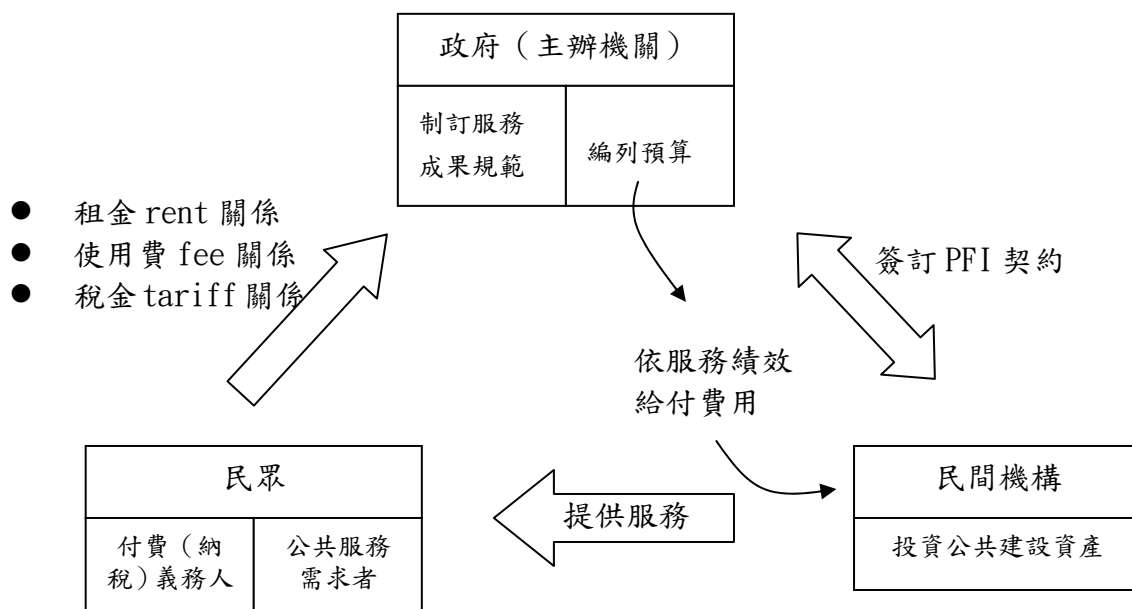


圖 4.1 PFI 模式下政府、民間機構及民眾三方關係圖

資料來源：行政院公共工程委員會，「民間參與公共建設推動議題改進之研究－政府如何獲取長期公共服務」，中華民國 95 年 12 月。

PFI 模式中 Private Finance 是相對於政府採購 Public Finance 而言，許多國家依由何者負擔籌資（capital investment）區別政府採購與民間參與。在英國，其將 PFI 納為 Public Private Partnerships（PPPs）政府與民間夥伴關係概念下，公、私部門合作模式的一種。

在 PFI 模式下，政府可就個別計畫特性及需要，組合成不同的民間參與部分，如按 PFI 契約中民間參與主要項目來區分，可有不同契約類型，例如 DBFO（Design，Build，Finance&Operate）由民間負責公共資產之設計、興建、融資及營運等；DCMF（Design，Construct，Manage&Finance）由民間負責公共資產之設計、興建、融資及管理；及 DBOM（Design, Build, Operate & Maintain）由民間負責公共資產之設計、興建、營運及維修，但不負責融資。在 PFI 模式中並不特別強調契約類型，因為畢竟契約類型需視個別計畫特性及政府需求來決定出最妥適的組合。事實上，在大型且複雜的計畫中，是須由許多不同契約類型所組合而成的。

### 4.1.3 PFI 模式特性

PFI 模式特性為強調財政支出價值、以公共服務為導向、重視生命週期成本及風險合理分擔，以下分別說明之。

#### 一、財政支出價值（Value For Money，VFM）

在 PFI 模式下，政府仍須於民間機構開始提供服務後，以預算給付民間機構費用，並非無償。然為何不由政府以傳統採購方式興建及勞務委外經營，而須採 PFI 模式辦理，其關鍵在於財政支出價值之評估，即就政府而言，在採 PFI 模式時較傳統自辦採購時更能發揮政府財政支出之效益。例如在相同負擔下，由民間辦理能提供較政府自辦更優質的公共服務；或者在服務品質相同下，由民間執行更為有效率且經費不高於政府自辦。倘

若採 PFI 模式並不具有財政支出價值之優勢者，則宜考慮由政府自辦。所以整個採 PFI 模式之專案，即不斷在評估與落實「財政支出價值」。(VFM 之評估機制另於 4.1.4 節中詳加探討)

## 二、以公共服務為導向

PFI 模式，係在強調政府獲取民間機構利用公共設施資產所提供符合約定品質之公共服務，而非單獨取得公共設施資產之所有權本身，政府有義務及責任，主導並確保民間機構提供之公共服務，符合政府需求。故 PFI 模式具有以公共服務為導向之特性，並發展出下列具體之作法：

### (一)制訂服務成果規範(output specification)

政府對於公共服務之需求應以服務成果規範方式來表達，作為要求民間提供公共服務的標準。至於如何達到服務成果規範的要求，則保留予民間，使其有發揮效率及創新的足夠空間。

### (二)服務績效回饋(performance based reward)

為確保民間提供之公共服務符合服務成果規範要求，最有效的方法就是政府依其服務績效給付費用，所以 PFI 模式付款機制會與民間服務績效相互聯結，即依照實際提供服務的水準來決定付款高低。一般而言，服務績效包括了兩項因素：一為可用性(availability)，用以確保公共設施服務能符合約定品質，並維持穩定且不中斷之運作；二為使用量(usage)，按民眾對於 PFI 計畫之資產或服務實際使用量計算。就經濟學理而言，依服務績效而定的付款機制確可提供廠商強力誘因(high-powered incentive)，促使其儘可能達到最好的品質。

## 三、重視生命週期成本(life cycle cost, LCC)

就 PFI 模式而言，不是在選擇最低的興建成本，而是在綜合考量興建及營運等全計畫生命週期成本下，選取最低之成本，此顯然與政府自辦模式不同。在服務成果規範之要求下，民間可選擇興建成本較低廉而營運維護頻繁之方式，亦可規劃興建成本高昂，營運維護成本較低之方式，均由



民間依其技術與能力來規劃。所以 PFI 模式之成本係依計畫全生命週期來考量，而非單就特定資產興建成本評估。

#### 四、強調風險合理配置

風險配置之結果直接影響民間辦理成本，如政府將全部風險均配置予民間，則勢必增加民間之成本，因此政府必須支出較高之風險貼水。所以在 PFI 模式下，政府必須先確認風險種類，計算出其在財產上之價值，並依據風險配置後估算民間之成本。雖然風險不會消失，但每個人管理及承受風險之成本會有差異，故要求按最有能力的人負擔風險之原則，合理配置風險。

#### 4.1.4 財政支出價值評估機制

PFI 模式係由政府支付費用取得民間機構提供之服務，是故既然均是政府付款為何不採政府自辦方式推動，而委由民間辦理？為其面臨最大的質疑與批判，其關鍵在於財政支出價值，此為民間融資提案模式與特許權系統之民間參與模式間最大之差異。

英國政府強調，不是所有公共建設計畫均適合採用 PFI 模式，其提出「財政支出價值」(VFM) 評估機制作為篩選方法。簡言之，僅在 PFI 模式優於政府自辦之前提下，方可能採取民間參與方式辦理；否則，仍以政府自辦為優先考量。

英國政府會計部門對 VFM 定義為：「在滿足使用者需求下，全生命週期的成本與品質之最佳組合。」揭示滿足使用者需求、全生命週期成本及服務品質為 VFM 之三要素，即計畫在達到此三要素之情境下，始具有 VFM。另強調 VFM 並非為最低價之選擇，或是要求詳細之資產負債表，而是為瞭解某一促參專案在達到滿足使用者需求之服務品質下，政府在該專案全生命週期內所必須負擔成本及獲得的利益，所進行之評估程序，而

此為實施 PFI 模式時所必經之程序。

英國政府有鑑於 PFI 模式評估成本高，並不主張對所有案件全面評估，其建立初步判斷標準，用以篩選計畫。計畫必須具備下列特性，方有適宜採用 PFI 模式辦理之可能性。如不具備此特性者，則不適宜採用 PFI 模式。

- 一、計畫著眼於長期資產的利用，政府投資的金額及風險均高；
- 二、市場上具有足夠數量及專業能力的民間廠商；
- 三、政府對公共服務的需求能以成果規範方式充分表達；
- 四、公共服務的績效評估與投資風險的配置均能在契約中清楚約定，並具有可行性；
- 五、事前可以估算出計畫全生命週期的成本；
- 六、投資效益大，成本效益高；
- 七、公共設施可供長期利用，不會因時代進步而快速遭淘汰。

「財政支出價值」VFM 主要在評估特定計畫是否適宜採用 PFI 模式，即特定專案採用 PFI 模式是否具有「財政支出價值」，財政支出價值(VFM)是以全生命週期成本(LCC)與政府自辦模式公部門比較基準值(Public Sector Comparator, PSC)進行比較，如果具有「財政支出價值」者，此為採 PFI 模式而不採政府自辦之理由。如果不具「財政支出價值」者，則選擇以政府自辦模式辦理。(圖 4.2)

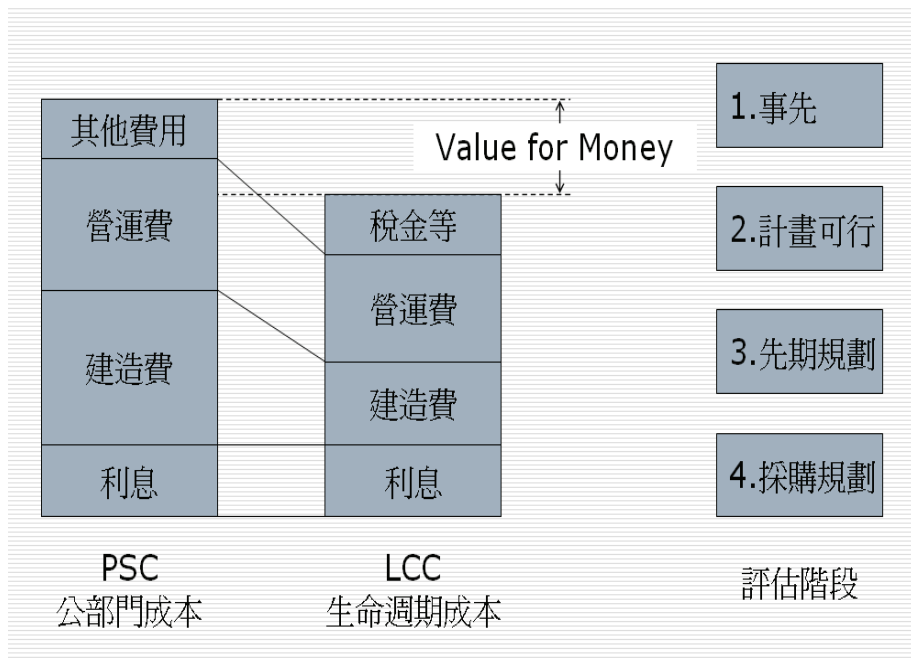


圖 4.2 財政支出價值 (Value for Money)

資料來源：黎偉銘，「我國促進民間參與公共建設制度參考英國 Green PPPs 之研究」，國立台灣大學土木工程學系碩士論文，96 年。

財政支出價值(VFM)評估區分事前評估及三階段評估，三階段的評估分別進行定性評估、定量評估。主辦機關需同時考量兩項分析之結果，依據計畫特色選擇適當採購模式，不以定量結果(價格)作為唯一考量因素。

#### 一、定性評估(Qualitative Assessment)

(一)事前評估(Ex-ante)：考量政府財政以避免未具成效的投資計畫。

(二)第一階段計畫可行評估：確定專案計畫是否具「財政支出價值」(VFM)，提供主辦機關及早瞭解適用 PFI 之範圍（一部或全部）。

(三)第二階段先期規劃評估：確認採行 PFI 模式是否具「財政支出價值」(VFM)，以因應改採傳統模式。

(四)第三階段採購評估：檢討市場競爭性或價格合理性，確認風險適當性。

各階段定性評估議題如表 4.1 所示。

表 4.1 財政支出價值各階段定性評估議題

評估階段	評估項目	評估議題
第一階段： 計畫可行評估	可行性	計畫可行性階段之目標與成果 服務內容 執行彈性 公平、效率及有責性
	有利性	風險管理 創新 服務提供 誘因與監督 生命週期成本及剩餘價值
	可達成性	交易成本及民間廠商能力 競爭
第二階段： 先期規劃評估	可行性	計畫階段之成果 執行彈性 公平、效率及有責性
	有利性	風險管理 創新 契約 服務期間及剩餘價值 誘因與監督 生命週期成本
	可達成性	市場利率 其他項目
第三階段： 採購評估	市場失靈	市場失靈 採購問題
	採購效率	提高採購程序效率 公部門資源運用情形
	風險移轉	風險管理

資料來源：黎偉銘，「我國促進民間參與公共建設制度參考英國 Green PPPs 之研究」，國立台灣大學土木工程學系碩士論文，96 年。

## 二、定量評估(Quantitative Assessment)

藉由估算公部門自辦總成本(PSC)與 PFI 模式政府負擔總費用(LCC)比較，評估成本差異優劣，二者藉由試算表(英國財政部網站上可下載 excel 檔案)計算評估試算表，主要在取得 PFI 及 PSC 方式辦

理之淨現值，提供作為差異比較分析，作為政府評估二模式優劣之參考。

### 三、關卡檢核(Gateway Review)

關卡檢核(Gateway Review)係以預審(Peer Review)機制與採購制度結合，透過關鍵時點的整合檢討，確認計畫目標符合政府推動政策，確認風險適當配置、公部門目標符合預期。

關卡檢核透過具有經驗及專長的獨立執業公司，協助主辦機關檢視專案計畫未來成功提供服務時，提供各項廣泛諮詢建議，以順利解決專案內部各項可能問題及面對未來外在可能的挑戰，使計畫順利推動。

我國促參法要求辦理可行性評估及先期規劃，其評估內容著重從民間角度評估民間參與公共建設的可行性，與英國強調民間參與與政府自辦間比較的「財政支出價值」VFM 並不同，無法作為同樣由政府出錢之前提下，採取民間參與方式辦理而不採取政府自辦之理由；兩者之評估方法比較如表 4.2。

表 4.2 財政支出價值與促參法評估方法比較表

	財政支出價值評估	促參法評估方法
目的	提昇政府財政支出之效益	增進民間參與之機會
觀點	從政府角度	從民間角度
功能	協助政府選擇採購模式	協助政府瞭解民間參與可能性

資料來源：行政院公共工程委員會，「民間參與公共建設推動議題改進之研究－政府如何獲取長期公共服務」，中華民國 95 年 12 月。

#### 4.1.5 英國執行經驗之啓示

英國 PFI 模式與我國推行之促參制度主要不同是在於前者是政府以延

遲付款方式購買民間機構所提供之服務，因此「財政支出價值」(VFM)即成為判斷 PFI 專案是否可行的關鍵，而我國則以自償率作為專案是否具吸引力之指標，惟兩者皆屬活用民間資源的促參模式，因此英國執行經驗可提供我國推動促參業務之參考。

### 一、在眾多 PFI 案件中以公共服務類型最具代表性

英國之 PFI 模式以公共服務類型之提供最具代表性，其主要特色在於民間業者提供公共服務，其收入來源是依據合約規範之計算方式由公部門支付，其優點在於民間收入穩定可降低融資風險，增加專案成功之可能性，而公部門亦可透過逐年編列預算償付以減低政府財政壓力，並對民間提供之公共服務品質做有效之規範。而我國促參政策則建立在民間部門逐利及在成本上自負盈虧之精神上，業者須承擔較高之風險，且多以自償率作為專案可行性之評估標準，惟公共建設具有公益性，隨高自償率專案案件之減少，政府如持續希望擴大適用範圍，政府可能需直接出資或釋出更多優惠措施以彌補自償率缺口，並導致低事業收益等於低民間參與可行性之結果。

### 二、強調公共服務之品質及績效付款之概念

英國之 PFI 制度係以「購買服務」為出發點，強調所購買之公共服務品質，故以績效付款方式於合約中將公共服務之品質納入作為政府給付費用之評比項目，因與業者收益直接相關，故有相當良好執行成效；而我國之促參方式係以利誘方式鼓勵民間參與，在制度設計上偏向「設施購買」，且缺乏對民間所提供公共服務品質要求，所以未來在合約訂定或相關監督管理法規中應增列品質之相關規定，並可考慮將英國此種績效付款的概念納入。

### 三、在風險分攤原則方面

英國之 PFI 模式基於追求「財政支出價值」(VFM)最大化之立場及刺激民間效率，民間業者需獨自承擔專案成功與否之風險，並與政

府共同分擔需求變動、法律變動及不可抗力因素等風險，其所承擔之風險較我國促參制度下之各項專案計畫為高，我國促參政策是在「政府最大審慎」的原則下鼓勵「民間最大參與」，在平等合作的夥伴理念下，以公平合理原則訂定契約，與民間共同分擔專案成敗風險，並由政府獨自承擔法律變動及不可抗力因素等風險，表面上雖然公平，但實務上除發生合約所訂之特殊原因外，政府無法介入特許事業之營運，此種政府站在「平等互惠」原則分擔其無法控制風險之原則，可能產生給予特許事業過多支持，而降低民間機構之危機感及缺乏經營效率之後果。

## 4.2 日本 PFI 制度分析

相對於我國 2000 年立法實施「促參法」，鄰近的日本也在 1999 年制訂了推動民間參與公共建設的法源——「推動民間資金活用進行公共建設等整備法」（「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」，簡稱 PFI 法，Private Finance Initiative 法）。我國與日本立法推動民間參與公共建設至今皆歷時約 10 年，為進一步了解日本推動 PFI 之經驗，本研究將探討日本 PFI 推動緣起、推動方式、PFI 法令制度架構及推動現況等，期望從中汲取相關經驗，作為檢視我國促參政策之參考。

### 4.2.1 PFI 推動緣起

日本過去在公共建設的推動上，主要是採由政府編列預算發包的傳統模式辦理，歷經泡沫經濟以後，於 90 年代初期日本政府出現嚴重財政危機，如何減輕政府財政負擔，並繼續善盡政府推動公共建設之職責，即成為日本政府最重要之課題，第三部門及 PFI 等公私部門協力模式即在此背景下得以發展。

日本第三部門之起源可以追溯於 1973 年，其係由地方政府與民間共同出資籌組之股份有限公司，共同經營並提供公共服務。日本政府為管理第三部門，於 1986 年制訂「運用民營企業活力加速興建特定公共設施臨時措施法」（簡稱「民活法」），隔年又訂定「總合保護區域整備法」等相關法律。但第三部門在實際運作上面臨公私部門經營理念不同、相互推諉責任、缺乏人事自主權、公益性減弱、喪失吸引民間投資誘因等困境。

1997 年日本橋本首相提出「五大構造改革」，主張透過公共事業縮減政策作為政府財政改革之一環，對導入公共事業 PFI 執行模式進行檢討，並據此訂定自 1997 年起 3 年內縮減 15% 公共事業支出之目標。1998 年 2 月，自民黨內部組成 PFI 推進調查會後，並積極展開 PFI 法制化之研擬，經過密集度討論後，提出 PFI 草案初稿，並於 5 月向第 142 會期國會提出。直到 1999 年 7 月 30 日法律第 117 號公佈 PFI 法，並於同年 9 月 24 日施行，其後並於 1999 年 9 月完成「促進民間資金活用進行公共建設等整備法」。2001 年 12 月修正 PFI 法，放寬公有財產抵押貸款的相關規定，並擴大公共設施管理者的界定範圍。

## 4.2.2 PFI 法令制度推動方式

日本 PFI 法公布實施後，同年 8 月日本內閣府成立「民間資金等活用事業推進室」（簡稱「PFI 推進室」），依據 PFI 法研擬相關行政命令，並擔任「民間資金等活用事業推進委員會」（簡稱「PFI 推進委員會」）之幕僚單位。PFI 推進委員會的職責在對於有關 PFI 計畫之各種事項，使政府與民間之意見充分反映，並進行不定期之調查與審議，必要時並向內閣總理大臣或相關行政機關首長提出建議，具體成就在於制定「PFI 基本方針」及各種指導原則。

在中央政府各部會方面，最初關於 PFI 之推動係由以公共事業為主管業務的建設省，或公共事業市場化的通產省為主導，自 1998 年下半年開



始，中央政府其他各省廳亦逐漸地進行 PFI 事業之推動。

有關日本政府推動 PFI 制度導入之重要時程如表 4.3。

表 4.3 日本政府推動 PFI 制度導入之重要時程表

時 間	發 展 過 程
1997 年 10 月	通產省設置研究會
1997 年 11 月	建設省設置「誘導民間投資的社會整備檢討委員會」
1998 年 2 月	自民黨設置 PFI 推進調查會
1998 年 5 月	向第 142 會期國會提出 PFI 法草案 建設省「誘導民間投資的社會整備檢討委員會」發表「PFI 導引」
1998 年 6 月	通產省發表「PFI 的實現」
1998 年 7 月	第 143 會期國會繼續審理 PFI 法草案
1998 年 9 月	經濟企劃廳成立「PFI 推進研究會」
1998 年 11 月	第 144 會期國會繼續審理 PFI 法草案
1999 年 1 月	第 145 會期國會繼續審理 PFI 法草案 經濟企劃廳發表「PFI 推進研究會中間報告」
1999 年 6 月	PFI 法案經眾議院審議通過
1999 年 7 月	公佈 PFI 法
1999 年 8 月	經濟企劃廳發表「PFI 推進研究會報告書」 內閣府內政審議室設置「PFI 推進室」
1999 年 9 月	PFI 法施行 PFI 法相關政令公佈
1999 年 10 月	內閣府成立「PFI 推進委員會」 「PFI 基本方針」之審議開始
2000 年 3 月	公佈「PFI 法基本方針」
2000 年 7 月	簽署上總清潔系統 PFI 融資契約（日本 PFI 融資契約首例）
2001 年 1 月	PFI 推進委員會制定發布「PFI 事業實施計劃相關導引」以及 「PFI 事業風險分擔導引」
2001 年 7 月	PFI 推進委員會制定發布「VFM 相關導引」
2001 年 12 月	修正 PFI 法並公布實施

資料來源：本研究整理自：

1. 「赴日考察促進民間投資開發風景區之規劃出國報告」，游麗玉，95 年 2 月 15 日。
2. 「PFI 與 BOT 比較我國與日本的促參推動架構與經驗」，林愷茨，台灣經濟研究月刊，第 31 期第 10 期，97 年 10 月。

## 4.2.3 日本 PFI 法令制度架構

日本 PFI 法於為 1999 年 7 月 30 日公布，並於同年 9 月 24 日施行，全文共 23 條條文及附則 3 條。其主要條文內容架構如下：

### 一、目的

以運用民間資金、經營能力及技術能力促進公共設施等之建設、維護、管理及營運等，以利進行具有效率，且具效果的公共建設之整備，給予國民經濟更健全的發展為目的。

### 二、對象設施

- (一)道路、鐵道、機場、河川、公園、下水道、工業用人等公共設施。
- (二)政府辦公廳舍、宿舍等公用設施。
- (三)公共住宅及教育文化設施、社會福利設施、停車場、地下街等具有公益性的設施。
- (四)資訊通訊設施、熱能供給設施、新能源設施、資源回收設施、觀光設施及研究設施等。
- (五)其他依本法授權之行政命令所定之類似於上述之設施。

### 三、特定事業之流程

- (一)基本方針的作成（由內閣總理大臣依據基本理念制定特定事業實施的基本方針）。
- (二)實施方針的策劃與制定（由公共設施之管理人在選定民間事業者時，應依據基本方針訂定特定事業實施的方針）。
- (三)特定事業之選定（由公共設施之管理人以基本方針及實施方針為基礎，進行客觀的評價，選定適於實施之特定事業）。
- (四)民間事業之選定（由公共設施之管理人對前項選定之特定事業，以公開招募方式選定該特定事業者之所為之民間事業者）。

### 四、為促成計畫實現的措施

- (一)國有、公有財產之無償使用。
- (二)無息貸款。
- (三)必要之法制、稅制、財政、金融上的支援。

## 五、民間資金等活用事業推進委員會

(一)設置於內閣府。

(二)委員會之機能為：基本方針的策劃、制定與其遵守，由民間事業者提出商談之接受及必要時向內閣總理大臣或相關行政機關首長提出建議。

### 4.2.4 日本 PFI 推動現況

依據日本內閣府 PFI 推進室執行案例統計資料顯示，採 PFI 模式推動之公共建設案件數從 1999 年的 15 個 PFI 規劃案件，統計至 2008 年 3 月 31 日累計達 305 項 PFI 規劃案件，其中營運中的專案有 173 項；以公共建設類別而言，可分為教育文化設施、生活福利設施、衛生醫療設施（包含醫療設施、保健衛生設施、廢棄物處理設施、水道及淨化槽等設施）、產業設施、建築及都市更新等設施、官廳宿舍設施及其他共計 8 大類，其中以教育文化設施（如：學校、圖書館…）98 件為最多約佔 3 分之 1，其次則為衛生醫療設施之 54 件（18.78%），再其次則分別為官廳宿舍設施（38 件）、建築及都市更新（36 件）、其他複合設施之（32 件）…等。若以辦理模式而言，有超過半數案件為 BOT（207 件，68%），其次為 BOT（47 件，15%），BOT 加 BOT（28 件，9%），BOT（15 件，5%）及 BOT（8 件，3%）。

另日本 PFI 案例以地方公共團體事業推動為主，顯示日本各都道府縣對 PFI 事業推動之重視，而都道府縣之事業在日本 47 個地方政府機關中，僅 6 個地方政府機關無辦理 PFI 案件。若將地方政府機關依範圍劃分為北海道地區、東北地區、關東地區、中部地區（含信越、北陸及東海地區）、近畿地區、中國地區、四國地區、九州地區及琉球地區等九大地區圈來看，關東地區之推動辦理最佳約佔各地方機關案件之 32.25%（其中東京都佔 15.5%），其次是中部地區的 17.96%，第三名為近畿地區 16.33%，可見東京、近畿（關西）地區都會圈推動情形較佳。

## 4.2.5 日本執行經驗之啓示

日本於 1997 年開始評估引進英國 PFI 制度之可行性，並於 1999 年通過 PFI 推進法後大力推動該制度於各類型公共建設之運用，這種制度移植之過程，在理念上與英國 PFI 制度相同，但日本的個案規模較英國為小，在實務操作上也與英國有所不同，譬如為適用日本既有的會計法、招標規定等，PFI 法必須有適當調整及修正。若我國欲引進 PFI 制度，日本 PFI 經驗是個很好的經驗，由日本 PFI 制度設計可發現以下經驗可供我國參考：

### 一、以民眾需求、工程效率及營運績效為考量核心

日本的 PFI 個案推動事前評估項目與我國促參案件公告前進行之可行性評估及先期規劃所涵蓋範圍相同，不同的是日本參考英國 PFI 制度引入 VFM 估算制度，以了解個案是否適合採用 PFI 模式，雖然日本政府近年來一直限於財政困境，但是在推動以民間參與公共工程時，其主要著眼點並非僅是以 VFM 做為推動之唯一依據，而是以民眾需求、工程效率及營運績效為考量核心，因此日本政府並無推動 PFI 個案數量上的壓力。反觀我國政府在推動促參方式參與公共建設時，多以財政問題做為考量重點，日本的經驗應可做為我國將來推動促參相關案件之借鏡。

### 二、推動規模漸次擴大

由於日本在實施 PFI 制度之前已將公路、機場、鐵道及港灣等大型建設交由第三部門進行，為避免對既存者權益造成影響，也考慮到為使 PFI 專案於推動初期較為順利，因此在實施初期著重在學校、政府辦公廳舍及停車場等規模較小型之公共建設，在推動經驗成熟後，才開始辦理大型公共建設之 PFI。反觀我國促參執行經驗，一開始即偏好將大型公共建設以 BOT 模式辦理，雖可彰顯民間參與之效益，惟在政府與民間經驗皆缺乏之情況下，亦須承擔較高之推動風險。

### 三、地方政府之專業能力與支援機制

日本地方政府推動的 PFI 案件約占日本 PFI 專案總件數的 70%，在專案的前置期多由地方政府辦理各項評估作業，可見地方政府之專業能力與支援體制對 PFI 推動的順利與否關係密切。反觀我國促參制度運作初期之執行經驗多以中央政府執行案例為主，而如具有地方性的公共建設，地方政府往往受限於資源及專業能力不足，無法提供專業協助。

### 四、PFI 資訊的普及

民間參與公共建設相關資訊之即時性及透明性是相當重要的，可使政府機關及民間業者藉由先前案例之執行經驗，對於促參作業流程更為熟稔以免重蹈覆轍，在政府方面，日本內閣網站不僅提供 PFI 各項相關法令規定，更提供全國案件訊息及各案例之契約文件，在民間方面，則有日本 PFI 協會等民間機構提供各案專之資訊並持續追蹤進度。在國內公共工程委員會網站雖亦提供促參相關規定、案件訊息及成功案例執行經驗等資訊，惟在普及性及透明度方面似仍有不足。

## 4.3 我國與英國、日本促參制度之比較

依據第三章我國促進民間參與公共建設制度分析，及本章第 1 節、第 2 節英國、日本 PFI 制度的介紹，本研究綜合整理我國與英國、日本民間參與公共建設推動情形，分別就法令、適用範圍、主辦機關、政府推動組織及民間推動組織等面向加以比較分析，歸納如表 4.4 所示。

表 4.4 我國與英國、日本民間參與公共建設推動情形比較表

	我 國	英 國	日 本
法令	有專法，逐步訂定作業手冊及契約範本	無專法，訂定標準合約、技術手冊與案例研究	有專法，並制定 PFI 基本方針
適用範圍	於促參法第 3 條及第 8 條明定公共建設範圍及民間參與方式	醫院、學校、道路、監獄、國防建物、安全訓練中心及辦公建築等	道路、機場、下水道、公共住宅、社會福利及能源設施等
主辦機關	工程會為法令主管機關，中央部會、直轄市縣市政府為主辦機關	中央政府 地方政府	中央政府 地方政府(都、道、府、縣)
政府推動組織	行政院公共工程委員會 行政院促進民間參與公共建設推動委員會	財政部政府商業署：政策主管 國會國家審計局及公共會計委員會：中央執行成效督導 地方稽核委員會	PFI 推進室：研擬行政命令 PFI 推進委員會：制定政策及指導原則
民間推動組織	無專業輔導機構，相關個案問題由工程會予以協助，訓練活動多由工程會協助辦理，欠缺民間團體的共同參與	合作開發公司：中央政策推動與輔導(公私合營) 4Ps：地方政策推動與輔導(半官方組織)	PFI 協會：宣傳及推動、協助官方審查 專案融資評論社：月刊 PFI 社：資訊統整與查詢

資料來源：1. 公共工程電子報，行政院公共工程委員會，第 9 期，98 年 4 月 1 日。

2. 本研究整理。

## 4.4 民間融資提案模式之效能

歸納整理英、日本等國發展 PFI 模式之背景可知，其皆起因於民眾對於公共服務需求日漸增高，而政府財政拮据，無力繼續滿足民眾需求之情形下，藉由導入民間資金及效率，來改革行政效能，及早實現公共服務，並藉以帶動國內經濟景氣，其背景原因示意圖如圖 4.3 所示。

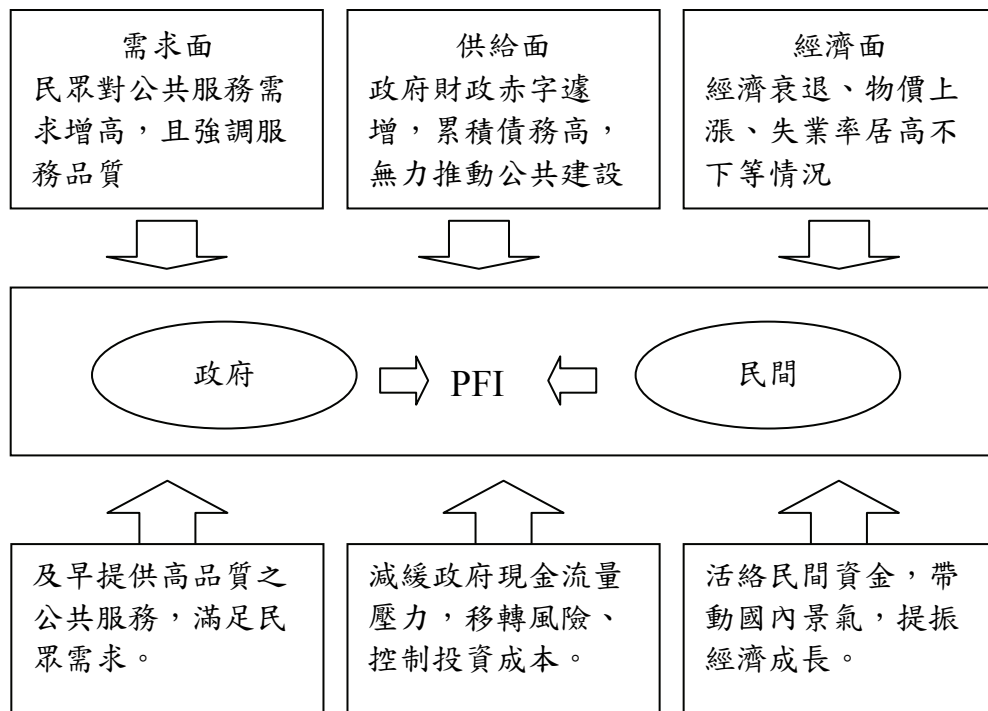


圖 4.3 英、日發展 PFI 模式背景原因示意圖

資料來源：行政院公共工程委員會，「民間參與公共建設推動議題改進之研究－政府如何獲取長期公共服務」，中華民國 95 年 12 月。

英日二國發展背景雖近似，但背後的動機卻有不同。英國推動 PFI 模式係為使政府有限之財政支出能被更有效率的利用，著重於改善公共設施服務品質與效率，作為行政改革一環。日本則係為因應國內缺乏預算的公共建設，強調導入民間資金，並視 PFI 模式為提振國內經濟景氣之對策。

無論如何，英日推動 PFI 模式的主要目的，係希望運用民間力量來改善公共建設的供給效率與品質，如此不僅活絡民間投資，社會大眾可以及時享受到更多更好的公共服務，而政府亦可以在有限預算內增加公共投資規模，達到政府、民間機構及社會大眾三贏之結果。

謹依英日之推動經驗將 PFI 模式在設計上具有之效能分別說明如下：

一、引進民間資金投入公共建設，以減輕政府財政負擔

在 PFI 模式下，政府仍須出錢購買民間提供之公共服務，並非不出錢。而政府係利用「財政支出價值」VFM 評估及市場競爭機制，使政府有機會獲取較政府自辦時更便宜的公共服務成本，英國政府亦一再強調僅在具有「財政支出價值」時，才會採用 PFI 模式。

## 二、設計、施工與營運風險合理轉移予民間

在政府自辦之情形下，設計、施工與營運皆由政府辦理，雖然政府可將部分風險移轉予承包商，但承包商係受政府之指揮管理，所以主要及最終風險仍由政府負擔。在 PFI 模式下，政府係提出服務成果規範，有關設計、施工及營運皆由民間負責，政府事後按服務績效付款，付款費率又事前經契約約定，所以政府可有效將風險移轉予民間。但為避免將風險移轉予民間後，政府需負擔較高的風險貼水（補償成本），反而增加政府負擔，所以要求合理（最適）的風險配置，亦即在「財政支出價值」時，將風險價值計入。

## 三、運用民間效率加速公共設施供給

PFI 模式之表現確實較政府自辦為優，此可以從二方面說明，一、過去因政府無法籌措大筆興建經費而延緩推動之公共建設，在採 PFI 模式後，因延後付款之效果，紓解政府籌資壓力，使得公共建設得以提早實現。另方面，根據英國在 2003 年統計，在非採 PFI 模式辦理之工程有 70% 遲延完工、73% 成本超支；在採 PFI 模式辦理之工程僅 20% 遲延完工、20% 成本超支，可見 PFI 模式確實可讓民間之效率充分發揮。

## 四、促使民間從整體生命週期成本觀點，進行規劃、設計

民間不單純負責某一階段的工作，而其需負責規劃、設計、施工及營運等階段工作。換言之，民間在規劃及設計階段就必須考量全計畫生命週期之成本（興建及營運成本），避免不當或無謂之浪費。此與政府自辦之情境，將設計、興建及營運各階段獨立思考，顯然不同，不僅更有效率及經濟的完成公共建設，更間接促使民間廠商不斷的提



高其能力。

#### 五、促進民間運用創新概念與技術，以提高公共設施價值

公共設施是否具有價值，並非根據其本身交換價值而定，是須依其是否為民眾所樂意接受來判定，政府付費係依據民間提供服務之品質及使用率而定，此自然誘使民間發揮其創新概念及技術，來提升公共設施品質及使民眾樂於使用。所以在採 PFI 模式時，政府必須檢視是否有民間發揮創意或引進新技術之空間，有無不當限制之情形，以確保民間能充分發揮其優勢。

#### 六、改善公共設施之營運維護品質

英國即利用 PFI 模式來改善公共設施服務之品質，在 PFI 模式下，政府係待民間開始提供服務後，始需依約定的品質辦理付款，且政府付款與民間服務績效相互聯結，此是最有效監督民間服務品質之手段。

#### 七、使政府機構可專注於核心業務，以提高公共服務效能

建立「小而廉能」的政府為世界之潮流，政府應將可以由民間辦理之業務盡量交由民間來作，政府將其資源專注於核心業務，不僅可提高核心業務之效能，亦可提升政府形象。

### 4.5 政府自辦、特許權模式與民間融資提案模式之比較

所謂政府自辦係指公共建設由政府規劃設計，發包予民間興建，興建完成後由政府自營或以勞務採購方式委託民間經營。在民間參與公共建設模式方面，綜合國內外學者之論著，依民間機構營運收入來源不同可分為特許權系統（Concession）以及PFI兩類系統，基本上，該兩類民間參與公共建設模式，其興起背景都是在解決政府財政困窘及人民對公共設施需求，而在執行手法上，特許權系統係以BOT模式為代表，而民間融資提案

模式為代表，則是以DBFO及DCMF等最具特色；上述此兩大系統與傳統採購方式可從財務面、興建面、執行面及制度面等四層面進行比較。

### 一、財務面部分

傳統採購方式係以政府編列預算或發行公債方式取得資金，且因為主要風險承擔者為政府，因此並不強調一定具有收入來源或擔心其收入風險。而在特許權系統下之促參模式，民間投資人係以特許公司未來預期收益向銀行融資取得資金，在特許權期間之財產權歸屬，則需視不同民間參與模式而定，特許公司主要之收入來源為向公共建設使用者收取費用，因此財務風險之承擔者為民間投資人。至於在PFI促參模式下，民間投資人係以未來之政府付款保證向銀行融資，在特許權期間，財產權屬於特許公司，因特許公司之收入來自於公共建設營運後，政府開始支付之分期付款，故財務風險係由政府與民間共同加以分擔。

### 二、興建面部分

傳統採購方式多將公共建設之設計與施工分開發包，興建完成後係由政府自行負責營運。至於特許權系統及PFI系統之促參模式，則均將公共建設之設計、施工及營運均交由民間特許公司負責。

### 三、執行面部分

傳統採購方式對於公共建設之可行性評估係以成本效益分析為標準，並將政府之需求以設計圖說之方式加以呈現。而特許權系統之促參模式係以自償率作為民間參與公共建設可行性之評估標準，並以詳細之成果規範（Output Specification）傳達政府之需求，及作為公共建設驗收之標準。至於PFI系統之促參模式，則以採購是否達到應有之財政支出價值（Value for Money, VFM）作為可行性之評估標準，並同樣以成果規範呈現政府對公共建設之需求。

### 四、制度面部分

傳統政府採購方式無須特別立法，以常用之公共工程計畫程序與制度即可進行。而特許權系統及PFI系統之促參模式，則均需要透過特別立法方式，以排除在傳統採購制度上推行各種不同促參模式之障礙，並保障PFI系統下政府分期付款之預算編列，以確保政府與民間所簽訂之雙方契約得以順利執行。

茲將特許權系統、民間融資提案系統與傳統採購方式之異同點比較如表 4.5 所示。

表4.5 兩大民間參與系統與傳統採購方式的比較

分析介面	傳統採購方式	民間參與公共建設	
		特許權系統	PFI系統
財務面			
融資方式	政府編列預算或發行公債。	民間以特許公司未來的收益向銀行融資，在特許權期間財產權屬於政府或是特許公司，依不同模式而定。	民間以未來的政府付款保證向銀行融資，在特許權期間財產權屬於特許公司。
收入來源	N/A	向使用者收費。	設施營運後，政府才開始分期付款。
收入風險	N/A	市場依服務水準決定費率。	績效式付款，服務績效，由業主決定。
主要風險承擔者	政府。	民間。	政府與民間最適分擔。
興建面	設計與施工分開發包（少數採統包），營運由政府負責。	設計、施工與營運均由民間特許公司負責。	設計、施工與營運均由民間特許公司負責。
執行面			
可行性的評估標準	成本效益分析。	自償率。	採購價值與可負擔性。
政府需求呈現方式	設計圖說。	成果規範。	成果規範。
制度面			
特別立法	無需。	需要。	需要。
配套措施	公共工程計畫程序與制度。	核准程序。 （確保專案適用促參模式）	核准程序。 （確保預算被保留）

註：不論是特許權系統或是 PFI 系統，均包含許多不同類型。在此為方便討論起見，所有比較均以 BOT 與「設計-興建-融資-營運」（Design, Build, Finance and Operate, DBFO）做為分析基礎。

資料來源：王銘德、王穆衡等，促進民間參與交通建設推動工作之回顧檢討與成果評估，交通部運輸研究所，民國96年。

## 4.6 我國適用民間融資提案模式之探討

## 4.6.1 法規面探討

我國為推動公共建設，減輕政府財政負擔，先後於 1994 年制訂「獎勵民間參與交通建設條例」；為擴大公共建設適用範圍，於 2000 年公布施行促參法。在國民普遍印象認為民間參與公共建設即是政府完全不出資或者政府僅少部分出資。然而，公共建設具有高外部效益但難以內部化之特性，具有完全自償能力之公共建設案件數量本來就有限，隨者民間參與公共建設案件的持續推動，終將面臨高自償能力案源枯竭的現實。因此，為持續利用民間參與方式推動公益型案件時，政府可能須增加投資比例、擴大政府應辦事項或提供更多優惠措施，以提高民間參與之意願，如此政府可能面臨財政負擔持續增加，民間參與公共建設案件累積金額仍無法加速增加之困境。有學者認為，如政府希望繼續利用民間參與方式增加公共建設投資，僅以不斷付出更多資本來填補民間參與投資自償能力不足之缺口，並不是好的策略，同時易使民間失去改善效率的誘因。故建議應考慮採行 PFI 模式，由政府付費取得民間公共設施服務，解決無法推動不具自償能力的公益型案件的困境，並充分利用民間資金與經營效率。

惟現行促參法是否可適用於 PFI 模式？對此，國內存有不同看法，仍存具有爭議性，分別說明如下：

- 一、持否定論者認為，目前民間參與公共建設之模式可分為特許權系統與購買服務的民間融資提案 PFI 系統二種模式，現行促參法之立法本意即係採特許權系統，以政府不出錢為原則，由民間機構直接向使用者回收投資成本，因此促參法強調自償率，並特別對政府負擔建設經費情形予以明文規定（第 8 條第 1 項第 3 款及第 29 條），對於政府於營運期間對價購買服務則未設規定，故 PFI 模式並不適用於促參法。
- 二、肯定見解者認為，促參法精神在鼓勵民間參與，且第 8 條民間參與方式，係以示例列舉方式規定，其並無明文禁止政府於營運期間向民間購買服務之參與方式，所以由政府以對價方式獲取民間機構公共設施

服務的模式，與現行促參法規定並不抵觸；另政府採購法亦未規範 PFI 模式，以性質最接近的統包為例，依政府採購法第 24 條，「統包，指將工程或財物採購中之設計與施工、供應、安裝或一定期間之維修等併於同一採購契約辦理招標。」，其統包範圍，即不包含營運事項，反觀促參法第 8 條第 1 項各款民間參與方式，不論是 BOT、BTO、BOO、ROT 或 OT，均包括「營運」，而 PFI 模式民間機構應負責營運，此與促參法規範較為接近；又促參法除招商程序與採購法相近外，亦有相關籌資、租稅、法令鬆綁等優惠，較有利於吸引民間機構參與 PFI 案並降低民間成本，進而降低政府付費金額。

上述爭議之主因係為促參法規定不明確所致。促參法第 8 條第 1 項第 3 款有償 BTO 及第 29 條政府就非自償部分投資或補貼利息等均為政府出錢之規定，因有明文規定，故以第 48 條排除政府採購法適用時，並無爭議。但關於 PFI 模式，政府在民間機構提供服務期間給付費用乙事，促參法無明文規定，是以，各主辦機關雖得依促參法第 12 條，將相關政府出資事項於招商公告揭露，並納入契約政府承諾事項，並進而援引促參法第 48 條規定排除政府採購法之適用(行政院公共工程委員會 91 年 11 月 28 日工程技字第 09100520590 號函)，惟仍有不夠明確之虞。

為解決此疑義，首要闡明 PFI 模式法定地位，並於法律中加以明定。但不論如何，經比較英、日等國制度後可知，我國對 PFI 模式欠缺完整之相關制度與配套措施，要屬事實。

## 4.6.2 引進 PFI 模式之建議

提供公共服務，增進民眾生活品質，為憲法賦予政府之責任。是以如何及時、適切、經濟、有效的滿足民眾對公共服務的需求，為政府必須正視的課題。

推動公益型公共建設除可直接滿足民眾需求外，其可間接帶動產業發

展、創造國民就業機會、增加政府財政收益及改善政府形象；如以民間參與方式辦理者，亦可促使產業提升競爭力。所以政府應重視對公益型公共建設之投資。

然我國中央政府預算有限，地方政府財政仰賴中央補助之情況下，如以政府自辦模式推動，首先將面臨政府如何籌措大筆建設之難題，而此種作法是否對於政府財政支出最有效益，亦不無檢討之空間。倘若以促參法辦理者，因公益型案件自償率不高，民間參與意願不高，如政府以不斷提高投資額度或優惠方式等手段，來增加民間參與之誘因，是否為好的策略不無疑問。目前我國正在推動之民間參與焚化廠、污水下水道等公益型案件，其遭批評之主因在於欠缺完整之制度。為突破上述困境，適度增加對於公益型案件之投資，引進 PFI 模式應是正確之方向，使得民間參與公共建設邁向更寬廣之境界。

由英、日等國推動經驗可知，PFI 模式在及早實現公共服務、政府風險分擔與控制、疏緩政府預算現金流量壓力、激發民間機構效率與創意等方面，相較於政府自辦模式，確有相當的優勢，可作為我國推動公共建設模式的選項之一。基此，為使我國政府獲取公共服務模式多樣化，以因應公益型案件之推動，提昇政府執行績效，建議我國在政策上，可以肯定 PFI 模式之效能，作為政府獲取長期公共服務的模式之一。

但終究 PFI 模式並非以政府無須出資為前提，且其交易成本高，不宜全面要求所有案件均辦理民間參與評估，宜審慎選擇案件，僅在符合「財政支出價值」(VFM) 時才採用 PFI 模式。



## 第五章 我國促參推動現況及課題檢討

自 89 年總統公布實施「促進民間參與公共建設法」，以通案立法擴大民間參與公共建設之類型，從公益性為主的社會勞工設施到商業性強的重大商業設施，共計 20 類公共建設均納入民間參與範疇，不僅規範政府與民間機構權利義務、甄審及監督程序，更放寬土地、籌資等法令限制，提供融資、租稅減免等誘因，為健全民間參與公共建設之法制環境邁出一大步。截至 97 年底，我國促參簽約件數已達 656 件，民間投資金額達新台幣 3,788 億元，然其此一制度實施以來亦出現許多問題和爭議，而有重新檢討促參政策之議。

本章旨在介紹我國促進民間參與公共建設制度之推行現況加以檢討，並對促參發展課題加以探討。第 1 節透過官方統計數據對我國促參制度之發展現況進行分析；第 2 節則說明國人對我國促參制度推動至今所產生的主要誤解；第 3 節則就當前促參法及制度所面臨各種問題，整理出 9 項重要課題，並提出一些初步的研析意見，以期促參制度能更臻完善。

### 5.1 我國促參推動現況

依據行政院公共工程委員會之統計資料，截至民國 97 年底我國已簽約之促進民間參與公共建設案件共計 656 件(表 5.1)，其中採 OT 與 ROT 方式辦理之件數合計愈 70%，民間投資金額達新台幣 3,788 億餘元；其中 95 年簽約 185 件達最高峰，民間投資金額則以 93 年新台幣 1,307 億餘元最高，之後逐年下降，96 年度簽約件數為 123 件，金額 372 億元；97 年度簽約件數 70 件，金額 169 億元。分析顯示，民間參與公共建設金額呈現下降趨勢，亟待針對問題檢討提出對策，以利後續推動。



表 5.1 我國歷年促參簽約案件統計表

年(民國)	91	92	93	94	95	96	97	合計
案件數	8	36	82	152	185	123	70	656
金額(億元)	6	625	1,307	626	683	372	169	3,788

資料來源：本研究整理自

1. 「促進民間參與愛台 12 建設之政策方向」簡報資料，行政院公共工程委員會，97 年 11 月 25 日。
2. 「促進民間參與公共建設法與推動機制」，98 年促進民間參與公共建設研習班研習手冊，公務人力發展中心，98 年 2 月 26 日。
3. 公共工程電子報，行政院公共工程委員會，第 8 期，98 年 3 月 1 日。

至於促參案件之規模，截至 97 年 8 月，民間投資超過新台幣 100 億元以上之促參案件有 10 件，50-100 億元有 6 件，1 億元以下則有 502 件（表 5.2）。

表 5.2 我國促參案件規模

歷年促參案件 民間投資金額	案件數 (件)
100 億元以上	10
50-100 億元	6
10-50 億元	47
1-10 億元	74
1 億元以下	502
合 計	639

資料來源：本研究整理自「促進民間參與愛台 12 建設之政策方向」簡報資料，行政院公共工程委員會，97 年 11 月 25 日。

另統計促進民間參與重大公共建設案件，截至民國 98 年 1 月 31 日我國已簽約之促進民間參與重大公共建設案件(扣除已解約案件)共計 61 件，民間投資累計金額達新台幣 2,746 億餘元，民間參與方式以 B00 模式最多達 31 件(表 5.3)，主辦機關中央部會與地方政府各佔 31 件及 30 件，中央部會則以交通部 14 件最多，地方政府則以宜蘭縣政府 6 件最多(表

5.4)。

表 5.3 已簽約之促參重大公共建設案件統計表(民參方式)

民參方式	BOT	BOO	BOT/ROT	ROT	OT	BOT/OT	其他
案件數	31	14	5	3	3	2	3

資料來源：本研究整理自行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。

表 5.4 已簽約之促參重大公共建設案件統計表(主辦機關)

主辦 機關	中央部會				地方政府			
	交通部	教育部	經濟部	其他	宜蘭縣	臺北市	高雄市	其他
案件數	14	5	4	8	6	4	4	16

資料來源：本研究整理自行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。

至於我國民間參與公共建設實施以後，對政府施政產生之主要助益，以我國 91 至 97 年 12 月 31 日已簽約 656 件促參案件為例，依行政院公共工程委員會之估計其效益包括：契約期間預期減少政府財政支出(人事、營運費用)逾 6,000 億元、增加政府財政收入(稅收、權利金等)逾 3,400 億元，創造就業機會逾 89,000 名。可以下列 4 點說明之。

#### 一、紓解政府財政困境，儘早提供公共建設及服務

政府公共建設投資有限，藉由民間參與公共建設資金的挹注，可適度支應公共建設之要；例如：污水下水道、桃園航空貨物園區等促參案件。

#### 二、節省政府營業管理費用支出

政府設施逐年老舊以致維護管理之經常門預定逐年提高，藉民間參與營運，可潔省政府營業管理費用支出並紓解人力不足之困境；另新建公共建設可確保營運人力及物力無虞，避免閒置空間的產生；例如：臺灣科學教育館、海洋生物館、各級國中小學游泳池等促參案件。

### 三、活化政府設施，提供民眾更好的服務

民間參與較貼近市場狀況，對於政府經營不在行的建設或設施，藉由民間參與，引進民間創意及經營彈性，提供民眾更好的服務；例如：交通部國道服務區、農委會森林遊憩設施等促參案件。

### 四、促進社會經濟成長

已簽約促參案件執行時，民間參與公共建設時所投注資金對經濟貢獻實有相當助益，依台灣經濟研究院研究，促參案件每 100 億元資本形成，可以創造約 0.08% 之經濟成長率，工程會統計促參案件於當年度興建案件有實際投入經費情形，95 年起對經濟成長貢獻 0.2%~0.6% 不等，97 年度最高達 0.64%，98 年度截至 1 月底止，實際投入經費約 47 億元，對經濟成長貢獻 0.04%。

其次，愛台 12 建設涵括公共建設、公共服務與公共工程，對於民間而言商機無限，藉由民間投資，可促進經濟發展，並創造就業機會，穩定社會發展。

由此觀之，促參最大優勢，在於引入民間「活力」與「資金」，一方面各界對政府角色定位，由以往「大政府」轉為「小而美」，事務可開放民間辦理，引入其「活力」；另方面政府預算受限，無法短期推動的公共建設，透過促參引入「民間資金」，讓公務預算結合民間資金「雙管齊下」，讓公共建設服務提早實現。

## 5.2 我國促參推動至今主要誤解

截至民國 97 年底我國已簽約之促進民間參與公共建設案件共計 656 件，民間投資金額達新台幣 3,788 億餘元；惟隨著高速鐵路的延後通車及增資困難、高雄捷運的泰勞暴動，以及高速公路電子收費系統 ETC 的服務瓶頸等種種新聞事件，導致社會輿論對促參制度的評價產成莫大的傷害，

甚至部分媒體將其定位由「以促參方式加速推動公共建設，充分利用民間資源與活力來提升國家競爭力」改成「圖利財團」的同義詞。相關的轉變，除了官商之間存在的競爭行為與政治環境的對峙氛圍外，行政法令的完備性不足也是原因之一，但整體社會的誤解卻在傳媒推波助瀾的以訛傳訛下成為此一轉變的最大因素，其中主要誤解可分下列兩點：

## 一、促參精神是政府不出資，能收錢的公共服務才能民間參與

部份學者與輿論認為：促參精神是政府不出資，高鐵和高捷卻看到政府大量投資或出資，與促參精神背道而馳。這種所謂「不出資的促參精神」，正是社會大眾對當前促參的主要誤解，此項誤解甚至衍生成「不具自償性者不能辦理促參」的重大謬誤。如採此類思維，則當前英、美盛行的矯正設施(監獄)促參案件，將成為其最大的反證。

對於此項誤解的產生，或許在於當初台灣高鐵公司在競標時所提出「政府零出資」承諾所衍生而來的印象，就其原義分析，所謂「政府零出資」不過是其權利金之出價基礎，在於政府先前經由預算程序編列之相關建設經費，該特許公司承諾：待高鐵通車後 30 年限內，高鐵公司將每年以某一比率之稅前營運收益分攤歸還政府已編列之相關建設經費，事實上與政府出不出資並無必然之關係存在。進一步而言，在促參模式下，其精神與原義在於描述民間機構在參與公共建設過程中，所需承擔或扮演的角色，而非財務面之定義，不應擴大解釋為政府完全不出資才是促參精神。

## 二、促參是官商勾結、賤賣公產的代名詞

部份輿論認為：民間參與是新自由主義論者刻意抹黑政府職能與國家角色，藉以美化市場與公司角色的結果，更認為「私有化」、「民營化」、「市場化」是官商勾結、賤賣公產、企業接管國家的手段。

事實上，在民間參與的架構中所著重的是民間公司與政府部門之間的分工與夥伴關係，在為全民創造福祉的前提下，共同承擔政策推

行的風險，創造投資者的合理報酬。

或許「國家」在過去工業時代初期，可以發揮規模經濟與資源均分的角色功能，但在今日民間資本累積充裕的情況下，是否還要賦予「國家」資源收取、分配、利用的充分角色，還是藉由市場機能讓民間公司可以承擔起政府部分職能，使「國家」專責於監督的功能，是可以充分論證的，但若直指民間參與是為財團牟利而犧牲全民福祉，實乃言過其實。

其次，檢視促參案件是否涉及圖利財團情形，經工程會 97 年 8 月進行調查，歷年已簽約案件中，平均每家承攬 1.4 案；其中，民間機構 1 家承作 2 件者共 45 家；承作 3 件者共 20 家；承作 4 件以上者有 18 家，承作案件數總計 97 件，佔已簽約案件總數 15%，民間投資金額僅 17.24 億，佔已簽約民間投資總額 0.47%。

以上資料顯示：歷年促參承攬並無明顯集中特定廠商或壟斷現象。數據皆顯示，引進民間參與公共建設，案件履行除了可為社會實現經濟面及財政面效益外，亦兼顧公共利益的確保及維護。

過去幾年我國的促參推動經驗，或許部分忽略了公益性的維持，但這卻不必然表示促參的推動一定會造成公益性的喪失，政府如能以公權力代理人的角色，在引進民間參與的過程中，充分考量全民利益，並據以簽訂投資契約，如此才是公益性是否得以伸張的關鍵因素。

### 5.3 我國促參發展課題探討

「促進民間參與公共建設法」擴大「獎勵民間參與交通建設條例」的適用範圍，實施以來，對國家經濟發展、創造就業機會、紓解公共建設財源不足，以及擴大稅基等，都有很好的貢獻。但是，因部份促參計畫出現問題和爭議，而有重新檢討促參政策與促參法之議。本研究就當前促參法所面臨各種狀況，整理出 9 個重要課題，並提出一些初步的研析意見如下：

## 一、政府投資低自償率公共建設的門檻限制課題

重大公共建設具有外部性，但往往因自償率不足，而缺乏民間投資誘因。當自償率不足的時候，由政府補貼投資不足的部份，使民間投資計畫具財務可行性，銀行也願意提供融資(Bankable)，計畫才能落實，外部效益才能提前實現。

當年獎勵民間參與交通建設條例立法時基於此一因素，所以規定政府可投資自償率不足的民間投資計畫，而且對政府投資金額和比例都不設限。另外，行政院在 1997 年通過「建立自償性公共建設制度推動方案」時規定，凡計畫自償率達 20% 以上，或是民間投資金額達 10 億以上，原則上應儘量交由民間投資，作為自償率嚴重不足之方案仍可交由民間投資的決策依據。促參法依循獎參條例的設計，允許政府投資，而且不設限，以符合當年「國家發展會議」的共同決議。

部分人士認為政府投資有違民間參與的原則。事實上，大部分重大公共建設的自償率都不足，政府如果不補貼投資不足的部份，則民間機構基於為股東創造財富的企業經營原理，沒有人願意做虧本生意。

另外，也有人認為政府可以投資，但投資比例不可過高，以免違背民間投資的精神；促參法子法因此限制政府投資金額不得高於民間投資金額。但是，許多重大建設的自償率都小於 50%，各主要縣市的捷運系統建設就是最好的例子，這項限制大大限縮促參法的適用範圍，使許多重大建設失去民間參與的機會，顯然違背「國家發展會議」和促參法母法的原意。對於自償率較低的公共建設，似可參考「建立自償性公共建設制度推動方案」，降低自償率適用上限，同時考量民間可能投資的金額，以擴大促參法的適用範圍。

## 二、鄉鎮市公所等基層公共造產的適用課題

同樣基於擴大民間適用範圍的精神，並考量鄉鎮市公所等基層機關不具法人地位，促參法第 5 條規定，縣市政府等主辦機關得授權所屬機關或機構執行促參計畫。

但是，促參主管機關公共工程委員會認為，鄉鎮市公所如要依該條文取得縣市政府的授權，必須先將計畫土地移轉給縣市政府。這項規定將限縮促參適用範圍，明顯違背母法的立法精神，必須重新檢討，否則無法活化基層的公共造產。促參法修正草案以修訂第 5 條規定，明示「鄉（鎮、市）公所報經縣政府核准後，得依本法辦理民間參與公共建設相關業務。」，應可解決此一問題。

除此之外，地方政府及基層機關推動促參計畫時，廣泛面臨嚴重的專業人力不足問題。要解決這個問題，中央主管機關應協助進行人才培訓工作，同時成立專責機構從旁協助。對於地方及基層機關聘請專業顧問協助可行性評估、先期規劃、前置作業，以及招商作業乙事，主管機關也應編列預算進行專案補助。各機關所編促參專業顧問的費用也應該提高，才能聘到經驗豐富、信譽良好的專業機構。

## 三、不動產證券化的適用課題

促參法為挹注公共建設自償率不足，允許主辦機關在土地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 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制；同時，促參法施行前徵收取得的公共建設用地，也一併適用。

另外，促參法為有效利用公共建設所需用地，同意內政部、直轄市或縣(市)政府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、興建供該公共建設的附屬事業使用，但附屬事業收入，應計入該公共建設整體財務收入中，以填補自償率之不足。

可見，如何處理自償率不足是促參法的核心問題，而多元化的土地使用方式和附屬事業開發經營等，都是處理這核心問題不可分割的重要環節。但是，促參法第 51 條規定，民間機構依投資契約所取得之權利，除民間機構於興建或營運期間發生施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事；或發生這些情事時，由於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，經主辦機關同意，才得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

對信託和不動產證券化而言，如民間機構事先無法設定收益權等投資契約權利，則根本無法落實。因此，宜修訂第 51 條條文，並授權財政部會同相關機關對促參案件的信託和不動產證券化擬定具體的作業辦法。

#### 四、投資契約屬民事或公法契約的定位課題

關於促參法之投資契約的性質為何？在國內尚無定見，謹將其整理如下：

##### 一、私法契約：

工程會 95 年 6 月 9 日工程技字第 09500215100 號函揭示略為，「依促參法第 12 條第 1 項規定：『主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。』，次查立法說明：『本條明定投資契約屬民事契約之性質』，故依前揭條文及立法說明，依促參法規定簽訂之投資契約屬私法契約。」

就學者主張理由為：

(一) 投資契約雖涉及公共利益及行政措施、程序等。但主辦機



關與民間機構間往往具有對價關係，故應認為民事契約，以反映平等合作之夥伴理念，營造雙贏之投資條件。

- (二) 行政契約之法理多準用民法相關規定(參行政程序法第 149 條)，投資契約應可以直接適用民法規定，無須先定位為行政契約後，再準用民法規定，反而有間接迂迴之嫌。
- (三) 就救濟途徑而言，民事訴訟程序採三級三審制，較行政訴訟採二審終結制，對於人民提起上訴之審級權益保障較為周全。
- (四) 依行政程序法第 144 條之規定，如行政機關得就相對人契約之履行，依書面約定之方式，為必要之指導或協助，及第 146 條之規定，行政機關基於公益，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約等。此不對等之法律關係與義務之不確定性，易造成議約及取得融資困難。

## 二、公法契約：

在「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運案」相關行政爭訟案件，臺北高等行政法院 94 年度停字第 122 號裁定認為該案件之投資契約為公法契約，主要理由如下：

- (一) 按促參法成立之 BOT 案件，不論在招商、興建、營運、以迄營運期間屆滿由民間將建設移轉予政府，政府均有高度參與監督，係有公權力介入，促參法第五章特別明定政府對民間參與興建及營運交通建設之監督管理，其中促參法第 52 條及第 53 條規定，政府必要時並得強制接管興建或營運中之公共建設等，上開制度與行政契約之契約調整機制相當，若促參 BOT 案件屬私法契約，殊難想像此一單方變更契約內容之機制。
- (二) 依申請須知第四章規定，建置營運公司依促參法令及主管

機關之規定建置營運電子收費系統，主辦機關支付委辦服務費，俟 20 年經營期限屆滿時，建置營運公司將電子收費系統及相關設施移轉予政府，且建置營運公司自簽約日起，對於建置營運事項接受高公局管理監督。又招商文件所列建置營運契約條款亦明顯可見公權力之介入（如第三章有實施高速公路法規定之通行費收取，第四章有逃欠費追補繳違規處理參與訂定電子收費配套措施等）故本件高速公路電子收費系統建置及營運契約，應係行政契約。

(三) 法院又說明學者主張投資契約內容龐大不宜就契約整體而斷，應就個別契約條款之標的及目的加以判斷，所以至少投資契約在政府管理監督及調整契約內容機制上，具有公權力行使之性質，此一見解，應不能退讓，否則攸關全民利益之公共建設，只要依促參法決標後，其後之建置營運階段，即依民事法「契約自由」原則，其得標之營運建置猶如脫韁不受政府管控，自非法解釋所應為。

由以上討論可知，關於促參法之投資契約的性質究為私法契約或公法契約尚無定論。

本研究認為促參法為促進民間投資，必須建立一套公部門和私部門平等合作的制度，以化解民間投資人對傳統「官在上、民在下」的疑慮；促參法第 12 條就是基於這個精神，把民間和政府簽訂的投資契約定位成民事契約。但因公共建設涉及公共利益，該條文規定投資契約必須兼顧公共利益；所以，促參的投資契約可定性成「兼顧公共利益的民事契約」。

## 五、獨立管制委員會的設立課題

促參法第 49 條規定，民間機構參與之公共建設如屬公用事業，則主辦機關應在和民間機構簽訂投資契約之前，由各該公用事業主管

機關依法核定營運費率標準、調整時機及方式，納入契約並且公告之。開始營運之後，如有必要修正營運費率，也須依循一樣的程序辦理。

我國由主管機關負責管制公用事業費率行之有年，但先進自由經濟國家大多由獨立專業的管制委員會（Regulatory Commission）主導，讓管制過程更公開透明，以開放讓利害關係人有充分的參與機會，民營公用事業更是如此。

ETC 車機價格爭議雖與費率管制無直接關係，但如爭議過程中有獨立專業的管制委員會從中調處，相信比較可以獲得用路人和一般民眾的信賴，適時把爭議降到最低。

## 六、銀行債權確保課題

促參法為了降低道德風險(Moral Hazard)，刻意排除獎參條例中政府強制收買的機制，讓投資風險回歸市場，由民間投資人負擔。這項調整引起金融界很大的關注，認為缺乏政府強制收買作為解決財務危機的最後手段，銀行債權將無法獲得確保。

的確，BOT/BOO 專案融資雖以專案資產作為擔保，但專案資產本身價值有限，除非同時取得收費等相關的特許權利。因此，銀行團通常一併要求將特許權利列為擔保品，但須依法事先取得主辦機關的同意。不但如此，銀行團還會取得專案公司有關工程、營運、保險等契約的權利，同時要求所有協力廠商在專案出現危機時延續原先的契約關係，以利銀行團介入進行危機處理。

但銀行團是否行使介入權，端看專案危機的嚴重程度。銀行團經評估如認為介入不符合其本身利益，則會希望政府找適當的第三者接管，或由政府直接接管；並且，無論誰來接管，都應一併概括承受銀行債務，使銀行債權得以確保。

在促參法刪除政府強制收買條款之後，銀行團頓失由政府直接接管的補救途徑；雖然促參法第 53 條仍保留政府強制接管營運的機制，但該機制屬於緊急處分，僅適用於情況緊急，而且屬暫時接管性質，並非針對解決財務問題而設計。

目前要在促參法架構下解決銀行債權確保問題，政府和投資人可從投資契約提前中止條款中的補償機制著手，但對投資人而言，一旦契約中止，就無法像由第三者或政府接管，在債務還清之後，還可取得剩餘的特許權利。這對因本身過失而導致契約中止的投資人而言，因股權資金較無保障，或許是比較不利的，但卻可強化投資人努力經營的誘因。

## 七、權益金、回饋金課題

目前在促參個案推動上所簽訂的權利金、回饋金等經由民間機構無償支付給主辦機關的金額項目，也是導致公共建設公益性喪失的重要因素。

在實務上，此一金額大致可分為：「簽約權利金」、「定額權利金」、「營運權利金」等三類，大多數促參案件採一項以上收取。其中「簽約權利金」係指在簽約時支付，「定額權利金」則是在營運期間內每年採一定額支付給主辦機關，至於「營運權利金」則多以營業額或營業淨利為標的，以比例方式支付與主辦單位。就經濟上的意義而言，「簽約權利金」所代表的是特許權的獨占價值，藉由以此一權利金的收取以避免特許公司享有超額利潤；而「定額權利金」則是主辦機關為執行計畫所需的成本負擔，表示配合民間機構計畫的執行，而不至於增加其他納稅者之納稅責任；「營運權利金」則加入營運者的經營效率，代表利益的分享與回饋。

通常行政機關為避免圖利的政治壓力，在促參案件公告時忽略了均衡價格的考量，誤以為權利金愈高愈好，事實上對於政府閒置資產

再利用類型的促參案件，或許權利金愈高愈好是可以被接受，因為就算無人投標也只是回到原點繼續閒置；但對於公共建設類型的促參案件，過高的權利金將同時提高經營者的經營成本，直接反應就是提高服務價格或是縮小服務範圍，其結果反而喪失了其作為公共建設項目的原始目的。

此外，由於甄審委員的選商過程中，在無很強烈的立論下，同樣容易以權利金金額高低決定甄審的結果，為了避免圖利，往往將原始有利標變成價格標的型態，反而失去原本推動促參希望提升公共服務品質的重要目的。

因此，對於權利金的定義與甄選過程應可加以調整，除了有效估算獨占利益作為簽約權利金基準外，並應就主辦機關應付成本估算作為定額權利金之依據，更重要的是在經營權利金的收取上，應就各種公共建設之特性，具體分析政府端在此一案件的推動上具體希望獲得的效益，而非僅是貨幣的單純考量。

## 八、重新定位各級政府組織責任分工課題

在促參法公告後，行政院公共工程委員會為促參法的主管機關，而由各級政府機關擔任促參案件的主辦機關，配合顧問公司的協助與民間機構簽訂投資契約並據以執行，但在實務上卻仍有下列事項可以加強：

### （一）中央政府方面

目前在公共工程委員會的主導下促參所需的各項作業辦法已日漸完整，但就財務評估及金融相關事項的整體規範，例如民間機構與政府中長期資金籌措規範、已簽約案件營運期之資金檢查標準等，由此非隸屬公共工程委員會本身之職掌，導致仍存有部分模糊空間，也形成促參推動之瓶頸，因此，橫向整合財政部、

審計部等部會相關職能，是我國促參能否進入下一階段法治化的基礎。

其次，政策不確定性也是目前促參推動的另一瓶頸，如何讓促參推動的整體目標不致因行政組織更替而造成政策延續的考驗？解決之道應是要有明確的整體政策目標，讓政策目標的政黨色彩降到最低，而改以全民的長遠福祉為最大考量，如此才能不會因為執政團隊的政黨輪替、或機關首長的個人好惡導致促參案件的推動遭受挫敗。

#### （一）地方政府方面

對於地方政府而言，專業能力補充與協助是當前最需要強化的項目，其中包括規劃能力以及專案管理監督能力。由於公共建設內容與類別包羅萬象，各縣市政府的承辦人員是否有足夠的能力與時間，進行詳細的了解分析，也就成為促參案件成敗的關鍵。

此外，地方民意機關的事前與事後透明參與，也是後續地方政府在推動促參可以思考的努力方法，議會畢竟屬於民意展現的機關團體，對於促參個案推動上如能藉由議會進行相關討論，在地方共識凝聚上也比較容易獲得效果。

### 九、界定公共建設之公益性及弱勢族群權益保障課題

因為促參的主要出發點在於吸引民間機構資金與經營效率來參與公共建設，所以公共建設一旦成為經營的標的後，往往將產生公益性與民間投資獲利性之間的衝突，例如一旦對水利事業推動促參，期望藉由民間投資的模式來減少漏水及改善水質，勢必要減少目前經由政府預算補貼而轉嫁至用戶，就經濟上而言這是落實使用者付費原則的正面政策，但在實務上，往往因為忽略對弱勢族群基

本用水權的關注，導致成為傳媒負面宣傳的重點，甚至引發社會反彈。

造成上述情形的主要原因，即是在於目前促參案件的先期計畫中，對於公益性的探討與關注嚴重不足，所謂公益性就是除了生產者與使用者本身所可以得到的獲利與效用外，對於外部社會所造成的影響。除了目前財務評估使用的淨現值 NPV、內部報酬率 IRR 以及權益金、票價外，尚有許多公益性因素必須被考慮在整體計畫的評估中，例如：弱勢補貼政策、永續資源、環境政策、社區總體營造…等，正因為這些議題的考量不足，導致一旦廠商獲利的議題被提起時，並無法有足夠的論述可以平衡相關報導，進而消磨社會對促參案件的正面印象，此一課題亦是後續推動促參案件時必須加強的重點。

## 第六章 我國促參制度發展方向及未來商機

本章旨在介紹我國促進民間參與公共建設法修法方向及未來商機。第 1 節說明我國促參法之修法方向及修法要點；第 2 節則說明促進民間參與愛台 12 建設之政策願景、目標及策略、98 年促參商機及推動策略。

### 6.1 我國促參法修法方向與要點

促進民間參與公共建設法於 89 年 2 月 9 日公布施行，嗣於 90 年 10 月 31 日修正施行。本法建構民間參與公共建設之法源，並訂定民間參與公共建設之範圍，包括交通建設、環境污染防治設施、污水下水道、衛生醫療設施等 20 類公共建設，及放寬土地法規限制、提供融資與租稅減免等誘因及規範甄審與監督程序，提供民間參與公共建設之管道與空間。

為期更有效推動民間參與公共建設，實踐馬總統愛台 12 建設民間投資 1.34 兆的競選政見目標，貫徹行政院「鬆綁與重建」施政方向，提高民間參與公共建設之意願，並擴大政府辦理民間參與公共建設案件之層面，行政院公共工程委員會依各主辦機關與民間機構推動實務經驗與建議，擬具「促進民間參與公共建設法」部分條文修正草案，並於 2008 年 11 月 13 日經行政院第 3118 次院會決議通過，送請立法院審議。

其修法主要方向包括：

- 一、法規鬆綁
- 二、增加誘因
- 三、作業程序明確化

至於修正要點則包括：

- 一、增訂通訊傳播事業網路建設及其他經中央目的事業主管機關報請行政院核定之公共建設為本法適用範圍。（修正條文第 3 條）
- 二、民間機構如為從事文化藝術獎助條例所稱文化藝術事業之私法人



- 者，其政府或公營事業之出資或捐助合計，只要不超過資本或財產總額百分之五十，即可認定為本法所稱之民間機構。（修正條文第 4 條）
- 三、鄉（鎮、市）公所報經縣政府核准後，得依本法辦理民間參與公共建設相關業務。（修正條文第 5 條）
- 四、增訂結合依其他法律規定辦理開發之民間參與公共建設之方式；另促進民間參與公共建設案件訂有租賃契約者，依現行條文得排除民法、土地法及國有財產法之相關限制，惟未排除地方政府公產管理相關法令，衍生執行困擾，爰增訂不受地方政府公產管理法令限制之規定。（修正條文第 8 條）
- 五、投資契約記載事項，增列用地與設施取得交付之範圍與方式、營運品質管理事項、財務事項與融資協助、履約保證、契約變更、規劃設計或執行未符公共建設目的之處理、終止投資契約之條件；主辦機關應依投資契約進行履約管理。（修正條文第 11 條）
- 六、依本法訂定之投資契約，其因履約所生爭訟，由普通法院管轄。（修正條文第 12 條）
- 七、公共建設所需用地，除含公共建設、附屬設施用地外，增訂含使公共建設更有效利用之附屬事業用地；附屬事業之項目，授權由主辦機關定之。（修正條文第 13 條及第 27 條）
- 八、符合本法重大公共建設範圍之案件涉及土地使用變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，應依都市計畫及區域計畫法令，辦理平行、聯席或併行審查，以簡化相關審查流程及時間。（修正條文第 14 條）
- 九、協議價購私有土地之價格當由契約雙方當事人自行議定，爰配合土地徵收條例第十一條之規定，刪除本法有關以一般買賣價格價購之規定。（修正條文第 16 條）
- 十、公共建設得以設定地上權方式穿越公、私有土地，公有土地部分，增訂排除國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之適用。（修

正條文第 18 條)

- 十一、本法提供民間機構各項租稅優惠，旨在鼓勵與獎勵民間參與，如因可歸責於民間機構之事由，致其無法依投資契約履行各項義務，增訂應予追繳其所享之租稅優惠。（修正條文第 40 條之 1）
- 十二、增訂民間自行規劃申請參與公共建設案件之申請及審核程序等相關事宜，並授權主管機關訂定作業之辦法。（修正條文第 46 條）
- 十三、增訂主辦機關不得評定為最優申請人及次優申請人之情形；已評定者，應撤銷其資格；已締約者，應終止或解除契約。（修正條文第 46 條之 1）
- 十四、增訂主辦機關委託辦理與促進民間參與公共建設案件相關業務情形之利益迴避原則。（修正條文第 47 條之 1）
- 十五、增訂投資契約履約爭議之處理機制。（修正條文第 48 條之 1）
- 十六、民間機構得將依投資契約取得之營運資產設備辦理信託，但以民間機構或主辦機關為受益人為限。（修正條文第 51 條）
- 十七、增訂融資機構、保證人之介入權範圍；主辦機關同意融資機構或保證人等繼續辦理興建、營運之配合措施；本法強制接管之規定擴及興建階段。（修正條文第 52 條、第 52 條之 1 及第 53 條）

此外，針對部份立法委員對修法的質疑與建議，主管機關除參酌納入修法外，並配合採行相關措施，說明如下表。

表 6.1 民間參與公共建設法部分條文修正草案政策說明回應表

各界所提疑慮或建議	主管機關回應說明
<b>公共建設範圍擴大疑慮</b>	<p>1. 相較歐美以「公共服務」為民間參與範圍，目前促參法以「公共建設」為範圍，仍屬合理。公共建設係法定用語，較「設施」更為明確。</p> <p>2. 將設施修正為建設係求用語一致性，各項公共建設定義，係於施行細則明定，公共建設範圍並未因此而擴大。</p> <p>3. 第 3 條第 16 款「其他經中央目的事業主管機關報請行政院核定之公共建設」係為避免各種新興類別公共建設未及納入，影響民間參與時機。且為配合國家發展政策，故仍需經行政院核定，以求審慎。</p>
<b>鄉鎮市公所辦理促參妥適性</b>	<p>1. 原屬於鄉鎮得以辦理之公共建設，其性質規模都較小，即使以民間參與方式辦理也不會有小孩玩大車的疑慮。</p> <p>2. 鄉鎮市公所要辦理促參案件，需個案報請縣市政府核准，並將於條文增訂「報請工程會備查」之機制。</p>
<b>促參案監督管理機制，確保全民利益</b>	<p>1. 對於屬公用事業之促參案件，要求其營運費率標準、調整時機及方式，應由公用事業主管機關核定後，並於契約中規範，以確保公眾利益。</p> <p>2. 強化公共服務品質及公益性，工程會研議建立促參公共服務識別標誌及強化廠商履約管理機制。</p> <p>3. 確保促參案件工程品質，工程會研議建立促參工程品質評鑑機制。</p>
<b>確保公益性及住民權益</b>	<p>1. 「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項」第 6 點已明確規範，主辦機關於辦理促參案件各階段作業，應確保維護公共利益及公眾使用權益之公共建設目的。</p> <p>2. 「公共建設促參預評估機制」明確要求主辦機關於民間參與公共建設計畫形成前，應就政策、法律及財務面先行檢視：初步可行者主辦機關始續辦促參可行性評估及先期規劃作業。並提示後續執行過程應注意公益面要項。</p> <p>3. 前揭注意事項第 62 點亦明確規範，促參案如涉環境影響評估、都市計畫、開發許可等審查，主辦機關得審酌辦理時程及影響，視需要考量是否先行辦理相關作業並經審查通過後，再公告徵求民間參與。</p>
<b>平衡公共利益與廠商合理的商機</b>	<p>1. 民間參與公共建設案件雖係民間投資興辦，其本質仍為公共建設，採民間參與方式辦理與政府自辦公共建設，只是興辦方式不同。</p> <p>2. 為吸引民間投入公共建設及激發民間創意運用於公共建設，促參案件於招商規劃或投資契約，應賦予廠商合理利潤，但為兼顧公共利益，契約中應對公共服務及公共利益予以規範，主辦機關應落實履約管理，善盡督導之責，為促參案件執行品質把關。</p>
<b>嚴格把關促參案件財務計</b>	<p>1. 適度給予民間機構辦理誘因，促參案件才有成功可能，健全財務計畫為規劃重點，工程會同意委員建議成立：「財務計畫審核委員會」，針</p>

<b>畫，杜絕各界對圖利財團的質疑</b>	<p>對大型促參案件研議成立「財務計畫審核委員會」協助審查財務計畫，健全計畫之財務；促參計畫有健全的財務計畫，除可保障民間機構合理利潤外，政府並依約收取合理權利金；工程會期透過嚴格的把關，以杜絕各界對於圖利財團的質疑。</p> <p>2. 提供主辦機關合理規劃促參案件興建營運時程及各項優惠，工程會研議建置標準化、透明化財務分析速算程式。</p>
-----------------------	---

資料來源：公共工程電子報，行政院公共工程委員會，第 9 期，98 年 4 月 1 日。

## 6.2 我國促參未來商機

### 6.2.1 促進民間參與愛台 12 建設之政策願景、目標及策略

愛台 12 建設為馬總統競選主要政見，是政黨再次輪替後政府施政主軸；為因應全球金額風暴，有賴民間與政府雙管齊下共同投資公共建設，以擴大內需提振景氣，政府刻正積極推動愛台 12 建設，以期達到 8 年總投資 3.99 兆元之目標。

其中促進民間參與愛台 12 建設部分，未來 8 年（98 年-105 年）預計民間投資 1.34 兆、98 年民間投資簽約目標 2,000 億元，99 年以後每年民間投資簽約目標 1,500 億元至 2,000 億元為努力目標，冀望藉由民間之力量建構多元、永續、與社會生活銜接的公共服務供給市場，創造民間自由競爭環境，兼顧公共利益及社會公義及配合產業發展與重大公共建設，繁榮地方經濟。

有關促進民間參與愛台 12 建設之政策願景、目標及策略如下：

#### 一、願景

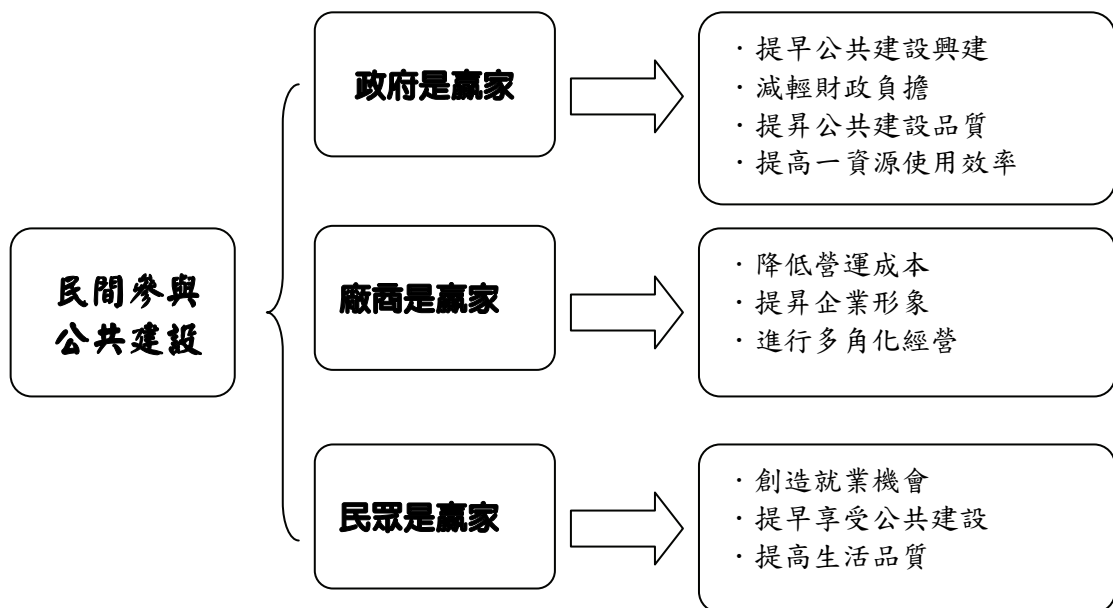


圖 6.1 促進民間參與愛台 12 建設之政策願景

資料來源：本研究整理自「促進民間參與愛台 12 建設之政策方向」簡報資料，行政院公共工程委員會，97 年 11 月 25 日。

## 二、目標

- (一)以 8 年（98 年-105 年）民間投資 1.34 兆為目標
- (二)98 年民間投資簽約目標 2,000 億元

## 三、策略

- (一)繁花盛開策略：廣納多元民間參與管道與辦理方式。
- (二)遍地開花策略：結合中央部會、縣市政府及鄉鎮公所，共同推動；以協助輔導取代列管。
- (三)增加誘因策略：縮短促參前置作業審議時程、提供融資協助。
- (四)兼顧公益策略：落實公共服務品質之監督、民眾權益之保障、自然資源共享權益及公共建設永續環保政策之確保。
- (五)借力培力策略：藉助民間技術服務機構之專業及人力，培育人才。

## 6.2.2 98 年促參商機

行政院公共工程委員會為順利推動促進民間參與愛台 12 建設，訂定 98 年民間投資簽約目標為 2,000 億元，目前已列管之 98 年預計民間投入經費已達 2,122 億元，其中預計 98 年簽約的十大促參案件如表 6.2，依公共建設類別及提案機關分別統計如表 6.3 及表 6.4。

表 6.2 預計 98 年簽約的十大促參案件

案 名	提案機關	預計民間投入金額	目前辦理情形
台北車站特定區 C1、D1 聯合開發	台北市政府	375 億	準備公告中
中壢市系統污水下水道促參案	內政部	151 億	審查先期計畫中
永康系統污水下水道促參案	台南縣政府	88 億	準備公告中
台南市台南系統污水下水道促參案	內政部	81 億	公告招商中
新莊副都市公有土地招商案	台北縣政府	80 億	準備公告中
崎頂科學園區	苗栗縣政府	80 億	準備公告中
廣慈博愛園區興建及營運案	台北市政府	78 億	公告招商中
嘉義市系統污水下水道促參案	內政部	78 億	準備公告中
臺南科學工業園區特定區計畫(ABC 開發區)區段徵收開發	台南縣政府	62 億	進行規劃作業中
松山菸廠文化園區 BOT 計畫案	台北市政府	56 億	議約中

資料來源：「民間參與愛台 12 建設招商暨成功經驗分享」大會手冊，行政院公共工程委員會，97 年 12 月 29 日。

表 6.3 98 年民間參與案件統計-依公共建設類別分

法令	公共建設	金額(億元)	法令	公共建設	金額(億元)
促進民間參與公共工程法辦理	污水下水道	774.24	依商港法、大眾捷運法、電業法、都市更新條例辦理	交通建設(捷運聯合開發)	417.34
	交通建設	178.46		重大科技	104.48
	重大商業	173.38		重大工業	81.50
	社會福利	93.51		觀光遊憩	39.80
	觀光遊憩	76.01		電業設施	14.65
	文教設施	63.68		文教設施	0.03
	重大工業	50.00			
	運動設施	17.25			
	水利設施	14.36			
	衛生醫療	11.81			
	電業設施	7.20			
	農業設施	4.39			
	公園綠地	0.24			
	小計	1,464.53		小計	657.80
合計	2,122 億元				

資料來源：「民間參與愛台 12 建設招商暨成功經驗分享」大會手冊，  
行政院公共工程委員會，97 年 12 月 29 日。

表 6.4 98 年民間參與案件統計-依提案機關分

主辦機關	金額(億元)	主辦機關	金額(億元)	主辦機關	金額(億元)
內政部	774.24	台北市政府	582.31	桃園縣政府	5.84
交通部	185.77	台北縣政府	167.24	基隆市政府	4.19
經濟部	30.12	台南縣政府	104.96	南投縣政府	3.43
退輔會	11.24	苗栗縣政府	82.30	嘉義縣政府	1.95
客委會	2.50	台中市政府	45.90	嘉義市政府	1.90
農委會	0.51	宜蘭縣政府	38.36	連江縣政府	1.08
教育部	0.05	澎湖縣政府	38.30	金門縣政府	0.80
文建會	0.03	台南市政府	23.20	彰化縣政府	0.17
		高雄市政府	15.94		
小計	1,004.46	小計	1,117.87		
合計	2,122 億元				

資料來源：「民間參與愛台 12 建設招商暨成功經驗分享」大會手冊，  
行政院公共工程委員會，97 年 12 月 29 日。

## 6.2.3 推動措施

依行政院公共工程委員會所擬促進民間參與愛台 12 建設主要推動措施有二十大項，一為「興利」，二為「公益」；興利之推動措施包括改善投資環境、增加投資誘因、輔導宣傳與激勵並重及人才培育等 4 項，公益之推動措施則有兼顧社會公義一項。詳細說明如下：

### 一、興利

#### (一) 改善投資環境

1. 鬆綁法令，研修促參法
2. 建立各類型公共建設民間參與契約範本



3. 強化促參資訊平台，擴大對外界之宣傳與交流
4. 研議開放陸資參與公共建設項目

#### (二) 增加投資誘因

1. 建立協助民間參與公共建設之融資機制
2. 協助縮減土地使用變更前置作業
3. 協助縮減都市設計與交通影響評估及建造核發審查作業時程

#### (三) 輔導宣傳與激勵並重

1. 建立愛台 12 建設可民間參與計畫之協助機構
2. 建置促參提案技術服務機構輔導機制
3. 辦理國內外行銷說明會
4. 辦理民間參與公共建設公聽會，尋求各界建言與共識
5. 再啟動簽約激勵獎金發放制度
6. 補助機關辦理促參前置作業費用

#### (四) 人才培育

1. 辦理促參訓練，提升專業能力
2. 辦理促參專業議題研習，交流經驗
3. 推動線上學習，提供多元學習管道

### 二、公益——兼顧社會公義

1. 落實節能減碳、綠建築等永續環保政策
2. 建立廠商財務及經營狀況預警(退場)機制
3. 建立促參案件識別系統
4. 建立促參公共服務消費者反映機制
5. 建立促參生態資產環境使用空間監督機制

## 6.3 我國促參制度發展方向

歸納第四章 PFI 制度及第五章我國促參課題之探討，本報告提出我國促參制度未來發展方向如下，以利各機關順利推動民間參與公共建設案

件、民間機構樂於參與、確保公共利益。

### 一、建構兼顧誘因、雙方權利義務平等、興利與防弊的促參法制環境

為確保主辦機關依公平、公開之程序及符合公共利益、公平合理之原則辦理促參案件，行政院公共工程委員會已訂有「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項」，規範促參案件各階段之重要內容及應注意事項，以供主辦機關依循。例如：主辦機關於辦理促參案件各階段之作業，應確保維護公共利益及公眾使用權益之公共建設目的，主辦機關及甄審委員應本公平、公正原則辦理評審等。

此外，在規劃個案時也應注意政府與民間的風險分擔、權利義務對等，在契約訂定明確規範，相關使用者的意見亦需納入考量，才能使促參案件順利推動，提供高品質的公共服務。

### 二、藉由國外顧問合作之機會，積極導入國外執行經驗

目前我國促參案件之推動，較缺乏國外經驗之引進，今後應借重促參專業顧問協助主辦機關辦理促參業務，另亦應蒐集國外招商文件、投資契約等文件及履約經驗，並吸納相關經驗或適時引進國外顧問，適切運用於國內案件之執行。

### 三、研議將 PFI 模式納入促參法中規範之可行性

公益型公共建設案件自償率不高，若以特許權方式辦理民間參與恐民間意願不高，如政府以不斷提高投資額度或優惠方式等手段，來增加民間參與之誘因，是否為好的策略不無疑問。目前我國正在推動之民間參與焚化廠、污水下水道等公益型案件，其遭批評之主因在於欠缺完整之制度。為突破上述困境，適度增加對於公益型案件之投資，引進 PFI 模式應是正確之方向，使得民間參與公共建設邁向更寬廣之境界。

由英、日等國推動經驗可知，PFI 模式在及早實現公共服務、政府風險分擔與控制、疏緩政府預算現金流量壓力、激發民間機構效率與創意等方面，相較於政府自辦模式，確有相當的優勢，可作為我國未來推動公共

建設模式的選項之一。

#### 四、建立民間輔導機制

各級政府機關在推動民間參與公共建設，於法律、財務、契約管理、風險分擔及協商談判、招商策略規劃與招商行銷技巧等專業能力上較為欠缺，對引進民間營利目的結合政府公益之觀念更應突破，故須規劃建立民間參與公共建設輔導機制，藉由民間專業能力來加強政府行政作為。

#### 五、建構國內外聯合招商機制

目前行政院公共工程委員會網站已提供民間參與公共建設案件相關招商訊息之刊登專區，惟為進一步整合國內外招商管道，有效掌握投資廠商訊息，應儘速著手建構完整之民間參與公共建設國外聯合招商機制，更應與經濟部及僑務委員會等機構整合建構國外招商網站，以提供政府與民間資訊交流管道，協助排除招商困難，以利促進民間參與公共建設案件之順利推動。

#### 六、持續鼓勵及獎勵公務人員辦理促參業務

為鼓勵公務人員辦理促參業務現有制度有金擘獎--政府機關團隊獎及核發地方政府獎勵金等獎勵措施。為擴大激勵主辦機關辦理促參業務，應可研議針對完成簽訂促參案件投資契約之主辦機關主、協辦人員頒發激勵獎金，以有效激勵主辦機關各單位人員辦理促參案件之企圖心。

## 第七章 結論與建議

公共建設是一個國家促進經濟持續發展，提昇國民生活水準的最根本動能，也是吸引國內外廠商進行投資與提升國家整體競爭力之重要關鍵。

近年來，我國因社會福利支出與經常性財務支出大幅增加，影響政府對公共建設經費的籌措能力，僅依靠政府編列預算興建設施已無法滿足龐大資金需求，因此，為減緩政府財政負擔，擴大公共建設投資以提振景氣，政府引進民間參與公共建設模式，尋求民間資金及技術來解決財政支出的問題，以改善部分民眾認為國營效率不佳的情形。

民間參與公共建設案件強調建立政府與民間夥伴關係之合作開發，政府部門與民間機構等參與者皆有其應扮演角色與責任基礎，各應就專業能力承擔風險責任，基本上，政府觀點與民間觀點略有不同，政府較注重國家之整體經濟效益，而就民間機構之角度，則較專注於財務利益，需要充分的彈性及企業自主經營空間，並且承擔大部分的風險，自負盈虧，所以必需經由各參與者之多方配合方能使民間參與公共建設案件成功。

自 2000 年 2 月 9 日「促進民間參與公共建設法」公告實施以後，已簽約之促進民間參與公共建設案件共計 656 件，民間投資金額達新台幣 3,788 億餘元，對國家經濟發展、創造就業機會、紓解公共建設財源不足，以及擴大稅基等，都有很好的貢獻。惟近幾年來，幾項具代表性指標之公共促參投資計畫，因財務計畫規劃、履約興建施工品質、特許興建營運合約之擬定不佳，且案件之主辦機關對於促參法令不熟稔及缺乏一套有效之績效管理機制，致造成社會大眾對促參案件普遍觀感不佳，進而對於民間參與公共建設案件缺乏信心，亦造成公務部門在執行促參案件時產生莫大的壓力。而一個案件從前期的規劃評估、議約、簽約等皆需花費公私部門大量的時間與金錢，再加上案件的特許期間短則數年、長達數十年，因此，一個案件的完成對政府、社會及經濟層面的影響既深且久，也不得不審慎面對問題。

本研究冀望藉由檢視我國目前實施之促進民間參與公共建設相關法規、制度與實施案例，並參考英國、日本民間參與公共建設模式的經驗，將過去執行過程所遭遇之問題做一整理、研究及分析，並提出改善建議，以作為主管機關及主辦機關未來修訂民間參與公共建設法令規章與制度及執行專案計畫時之參考，俾利將來繼續推動民間參與公共建設，確實達到「提昇公共服務水準，加速社會經濟發展」之目標。

茲將本研究之結論與建議詳述如下：

## 7.1 結論

鼓勵民間參與公共建設為政府近年來重要之政策方向，依相關規定，公共建設計畫在決定政府自建前，皆必須完成民間參與可行性之檢討，如民間參與確屬不可行，方可由政府編列預算辦理。促進民間參與公共建設之目的，在於引進民間充沛資源與活力，並將民間企業之經營效率帶入政府建設，不論在籌資、建設或營運等階段，均能以靈活的民間經營方式，提升公共工程之效率。

本報告之結論可歸納成以下幾部分：

### 一、在文獻回顧部分

公共建設具有公共財、投資金額大、風險高、回收期長及對安全與品質要求嚴格等特性，世界各國為因應政府財政困境，加速重大公共建設計畫之推動，莫不積極推動促參制度。民間參與公共建設屬於民營化措施之一種方式，因公、私部門間存在先天上的差異，傳統政府與民間的互動為由上而下垂直權威之監督關係，但在民間參與公共建設計畫中，兩者間之互動蛻變為水平合作的協力關係，透過特許經營合約之簽訂，共享利益並分攤風險。

以民間參與方式推動公共建設，具有降低政府財政負擔，提高公共建設之營運效率等優點，然因促參計畫具先期投資成本高、參與者眾多、執

行期間較長且較為複雜等特性，故需在合理分攤專案計畫各參與者所負擔的風險和報酬前提下，將分攤結果藉由特許合約之簽訂轉換為可執行的權利義務關係，故妥適的分攤風險及管理、合理的財務規劃，以及完善的政府配合措施(包括協助及獎勵措施)等為促參計畫有效執行之必要條件。

## 二、在我國促進民間參與公共建設制度分析部分

我國促進民間參與公共建設政策的形成與推動歷程，可概分為3個階段，第1階段：政策形成，朝野達成共識；第2階段：賦予法律之基礎；第3階段：建構相關制度與配套措施。

我國「促進民間參與公共建設法」於2000年1月14日經立法院三讀通過，同年2月9日由總統明令公布實行。至此，政府推動民間參與公共建設的政策方針、法源、實施範圍、實施方式以及推動方式，已大致確立。其主要立法原則與目的，歸納如下：

- (一)我國促參法立法原則包括：1.通案立法方式；2.私法契約概念；3.民間最大的參與；4. 政府最大的審慎。
- (二)促參法之立法主要目的包括：1.提升公共服務水準；2.加速社會經濟發展；3.促進民間參與公共建設。

## 三、在我國推動促進民間參與公共建設成果部分

我國促參法自民國89年公布以來，至民國97年底已簽約之促進民間參與公共建設案件共計656件，其中採OT與ROT方式辦理之件數合計愈70%，民間投資金額達新台幣3,788億餘元，惟近年來無論簽約件數及民間投資金額均有逐漸減少之趨勢。其對政府施政產生之助益包括：

- (一)紓解政府財政困境，儘早提供公共建設及服務；
- (二)節省政府營業管理費用支出；
- (三)活化政府設施，提供民眾更好的服務；
- (四)促進社會經濟成長。

惟部分促參案件的新聞事件亦導致社會輿論及民眾對促參制度的評價造成傷害，其中主要誤解可分下列2點：

(一)促參精神是政府不出資，能收錢的公共服務才能民間參與。

(二)促參是官商勾結、賤賣公產的代名詞。

過去幾年我國的促參推動經驗，或許部分忽略了公益性的維持，但這卻不必然表示促參的推動一定會造成公益性的喪失，政府如能以公權力代理人的角色，在引進民間參與的過程中，充分考量全民利益，並據以簽訂投資契約，如此才是公益性是否得以伸張的關鍵因素。

#### 四、在國外促參制度分析部分

各國現行的促進民間參與公共建設模式，大致可分為特許權模式及民間融資提案2大系統，我國促參法規定之民間參與公共建設方式，屬於特許權模式，英國、日本等國的促參制度則採民間融資提案模式，其特性為強調財政支出價值、以公共服務為導向、重視生命週期成本及風險合理分擔；其以下執行經驗可提供我國推動促參業務之參考：

(一)PFI模式與我國推行之促參制度主要不同是在於前者是政府以延遲付款方式購買民間機構所提供之服務，因此「財政支出價值」(VFM)即成為判斷PFI專案是否可行的關鍵，而我國則以自償率作為專案是否具有吸引力之指標。

(二)PFI制度係以「購買服務」為出發點，強調所購買之公共服務品質，故以績效付款方式於合約中將公共服務之品質納入作為政府給付費用之評比項目，因與業者收益直接相關，故有相當良好執行成效；而我國之促參制度設計上偏向「設施購買」，缺乏對民間所提供公共服務品質要求，所以未來在合約訂定或相關監督管理法規中應增列品質之相關規定，並可考慮將此種績效付款的概念納入。

(三)日本在實施PFI制度初期著重在學校、政府辦公廳舍及停車場等規模較小型之公共建設，在推動經驗成熟後，才開始辦理大型公共建設之PFI；反觀我國促參執行經驗，一開始即偏好將大型公共建設以BOT模

式辦理，雖可彰顯民間參與之效益，惟在政府與民間經驗皆缺乏之情況下，亦須承擔較高之推動風險。

(四)PFI 模式在及早實現公共服務、政府風險分擔與控制、疏緩政府預算現金流量壓力、激發民間機構效率與創意等方面，相較於政府自辦模式，確有相當的優勢，可作為我國推動公共建設模式的選項之一。建議我國在政策上，可以肯定 PFI 模式之效能，作為政府獲取長期公益型公共服務的模式之一，惟仍宜審慎選擇案件，僅在符合「財政支出價值」(VFM)時才採用 PFI 模式。

惟我國現行促參法是否可適用於PFI模式？對此，國內學者存有不同看法，相當具有爭議性，為解決此疑義，首要闡明PFI模式法定地位，並於法律中加以明定。

## 五、在我國促參未來發展課題部分

促參法擴大獎參條例的適用範圍，實施以來，對國家經濟發展、創造就業機會、紓解公共建設財源不足，以及擴大稅基等，都有很好的貢獻。但是，因部份促參計畫出現問題和爭議；本研究就當前促參法所面臨各種狀況，整理出9個重要課題如下：

- (一)政府投資低自償率公共建設的門檻限制課題；
- (二)鄉鎮市公所等基層公共造產的適用課題；
- (三)不動產證券化的適用課題；
- (四)投資契約屬民事或公法契約的定位課題；
- (五)獨立管制委員會的設立課題；
- (六)銀行債權確保課題；
- (七)權益金、回饋金課題；
- (八)重新定位各級政府組織責任分工課題；
- (九)重新界定公共建設之公益性及弱勢族群權益保障課題。

## 六、在促參法修法部分



為期更有效推動民間參與公共建設，落實「鬆綁與重建」之施政方向，提高民間參與公共建設之意願，並擴大政府辦理民間參與公共建設案件之層面，行政院公共工程委員會依各主辦機關與民間機構推動實務經驗與建議，擬具「促進民間參與公共建設法」部分條文修正草案，並於2008年11月13日經行政院第3118次院會決議通過，送請立法院審議。

其修法方向主要包括：

- (一)法規鬆綁
- (二)增加誘因
- (三)作業程序明確化

## 七、在促參未來商機部分

愛台12建設為馬總統競選主要政見，是政黨再次輪替後政府施政主軸，其中促進民間參與愛台12建設部分，未來8年（98年-105年）預計民間投資1.34兆、98年民間投資簽約目標2,000億元，冀望藉由民間之力量建構多元、永續、與社會生活銜接的公共服務供給市場，創造民間自由競爭環境，兼顧公共利益及社會公義及配合產業發展與重大公共建設，繁榮地方經濟。

## 八、在我國促參制度發展方向部分

歸納第四章PFI制度及第五章我國促參課題之探討，本報告提出我國促參制度未來發展方向包括：

- (一)建構兼顧誘因、雙方權利義務平等、興利與防弊的促參法制環境
- (二)藉由國外顧問合作之機會，積極導入國外執行經驗
- (三)研議將PFI模式納入促參法中規範之可行性
- (四)建立民間輔導機制
- (五)建構國內外聯合招商機制
- (六)持續鼓勵及獎勵公務人員辦理促參業務

## 7.2 建議

辦理民間參與公共建設案件，就其整體效益而言，興建階段可減少政府一次性投入之建設經費，特許營運階段則可減少政府經常門業務及人事相關支出，增加政府權利金及稅賦等財政收入，並可有效創造就業機會，達成促進經濟成長，帶動地方繁榮等實質效益。因此，行政院公共工程委員會仍將持續推動促參政策及其相關措施，並持續落實先期規劃審查機制及履約階段行政諮詢機制，以協助解決從招商至履約等促參各階段之爭議，俾使各機關更能順利推動促參業務。

本報告依據民間參與公共建設推動工作之現況分析及參考國外促參制度，提出建議如下：

- 一、建議各部會及縣市政府仍應持續遵循行政院促參政策，將促進民間參與公共建設列為重點業務之一，積極鼓勵所屬機關發揮創意研提適合民間參與之公共建設業務，並確實依據行政院公共工程委員會研訂之「公共建設促參預評估機制」，從政策面、法律面及財務面審慎評估公共建設由民間參與之可行性，以建立「大膽發揮創意研提民間參與公共建設業務構想，再以促參預評估機制審慎評估民間參與可行性」之促參案件形成機制。
- 二、近年來各部會及縣市政府已能逐漸熟悉促參業務之辦理，對於民間參與公共建設案件數及民間投資金額之成長均有所幫助。此外，各部會及縣市政府推動之民間參與公共建設工作，對於達成行政院整體促參案件成效亦有卓著之貢獻。因此，建議行政院公共工程委員會除應持續督導各部會及縣市政府辦理民間參與公共建設案件外，亦應針對民間參與公共建設工作之成效加以適當行銷與宣導，以利社會各界瞭解採民間參與方式辦理公共建設，除具有撙節政府財政之效益外，對於提升公共建設經營效率及服務品質亦有相當大之幫助。

- 三、近年來因規模較大之公共建設案件逐漸減少，致使民間投資總金額或單一案件平均民間投資金額有逐年下降之趨勢，展望未來，單一案件民間高額投資之計畫亦將減少，惟並不抵觸促進民間參與公共建設之目的。因此，建議行政院公共工程委員會、各部會及縣市政府未來除支持中小型規模之公共建設案件發展外，並可多元化民間參與方式，例如委託民間經營（OT）案件、整建後委託民間經營（ROT）、政策公告鼓勵民間自提公共建設案件，以增加中小型簽約案件數或多元化民間參與公共建設方式等作法，替代未來逐年減少之高民間投資金額的大型公共建設案件。此外，為因應民間參與公共建設案件朝中小型化發展，建議未來於促進民間參與公共建設工作推動上，不宜以追求民間投資金額為唯一目標，應重視每一民間參與公共建設個案能為政府帶來撙節財政、提升公共建設經營效率與服務水準之效益，因此即使民間投資金額較小，積少成多後亦能達到促參工作之推動目標。
- 四、各部會及縣市政府均投入相當多之人力與時間，以辦理民間參與公共建設案件，故能成功簽約一件公共建設民間參與案件實屬不易，其辦理過程與經驗亦屬珍貴。因此建議應持續進行各所屬機關辦理民間參與公共建設案件之回顧工作，並進一步建立系統化之資料蒐集與整理制度，以妥善留存各機關辦理民間參與公共建設案件之寶貴經驗，俾供後續相關案件辦理之參考。
- 五、本研究受限時間及人力，僅從制度面及法律面對我國及英、日 2 國之民間參與公共建設模式加以探討，未來可針對實務案例的解析及實施過程的優劣點及改善之道加以研究分析，使促參制度在實務運作上更能配合國家社會發展之需要。

## 參考文獻

1. 王穆衡、張世龍，「公營事業民營化前後績效之比較」，交通部運輸研究所，2005 年。
2. 王銘德、王穆衡等，「民間參與交通建設財務計畫與土地開發模式之研究」，交通部運輸研究所，2006 年。
3. 王銘德、王穆衡等，「促進民間參與交通建設推動工作之回顧檢討與成果評估」，交通部運輸研究所，2007 年。
4. 王明德等，「民間參與公共建設政策之績效評估制度及其運作機制之建置（第一期）」，公共工程委員會委託研究，2004。
5. 「促進民間參與愛台 12 建設之政策方向」簡報資料，行政院公共工程委員會，2008 年 11 月 25 日。
6. 「民間參與公共建設推動議題改進之研究－政府如何獲取長期公共服務」，行政院公共工程委員會，2006 年 12 月。
7. 「促進民間參與公共建設法令彙編」，行政院公共工程委員會，2005 年 8 月。
8. 「促進民間參與公共建設法與推動機制」，98 年促進民間參與公共建設研習班研習手冊，公務人力發展中心，2009 年 2 月 26 日。
9. 「民間參與愛台 12 建設招商暨成功經驗分享」大會手冊，行政院公共工程委員會，2008 年 12 月 29 日。
10. 「民間參與公共建設專輯」，中華技術，財團法人中華顧問工程司，第 80 期，2008 年 10 月。
11. 江耀宗，「當前民間參與公共建設之施政方針與重點」，92 年民間參與公共建設研討會資料集，台灣營建研究院，頁 11-20，2003 年 9 月。
12. 游麗玉，「赴日考察促進民間投資開發風景區之規劃出國報告」，2006 年 2 月 15 日。
13. 劉憶如、王文宇、黃玉霖合著，「BOT 三贏策略」，商鼎財經顧問有限

公司，2000 年。

14. 林茂成，「當前大型公共建設問題與對策之研究」，國立臺灣海洋大學河海工程學系碩士論文，2003 年 6 月。
15. 劉玉山，「以 BOT 方式推動民間參與公共建設之政策推動方向及目標」，1998 年 6 月。
16. 吳英明，「公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發都市發展」，高雄市復文圖書出版社，1996 年。
17. 詹鎮榮，「論民營化類型中之公私協力」，月旦法學雜誌，第 102 期，頁 8-29，2003 年。
18. 羅莉婷，「促進民間參與公共建設制度之探討-以都會區捷運系統建設為例」，國立臺北大學會計學系碩士論文，2005 年。
19. 黎偉銘，「我國促進民間參與公共建設制度參考英國 Green PPPs 之研究」，國立台灣大學土木工程學系碩士論文，2007 年。
20. 梁秀菊，「以 BOT 模式推動公共建設之探討-以臺北市交九轉運站為例」，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2006 年。
21. 陳福全，「民間參與政府規劃 BOT 案件潛在問題之探討分析」，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，2004 年。
22. 胡筱印，「臺灣、日本民間參與公共建設制度之比較研究」，國立屏東商業技術學院不動產經營系碩士論文，2004 年。
23. 張蔚宏，「民間參與公共建設之制度分析」，國立台北大學地政學系碩士論文，2003 年。
24. 董仁邦，「臺灣地區民間公共建設問題與對策之研究」，國立臺灣海洋大學河海工程學系碩士論文，2006 年。
25. 林愍茨，「PFI 與 BOT 比較我國與日本的促參推動架構與經驗」，台灣經濟研究月刊，第 31 期第 10 期，2008 年 10 月。
26. 歐晉德，「公共建設在台灣之回顧與前瞻」，營造天下，1998 年。
27. 黃崇哲，「我國促參推動的歷程、課題與展望」，台灣經濟研究月刊，

- 第 29 卷 9 期，頁 19-24，2006 年 9 月。
28. 林愷茨、黃崇哲，「世界公私夥伴關係的發展趨於」，台灣經濟研究月刊，第 29 卷 9 期，頁 25-31，2006 年 9 月。
29. 沈妍伶，「展望更好的 BOT 法規環境促進民間參與公共建設法修正草案簡介」，台灣經濟研究月刊，第 31 卷 10 期，頁 51-55，2008 年 10 月。
30. 詹育蓓，「英國與德國促參推動經驗與啟示」，台灣經濟研究月刊，第 30 卷 9 期，頁 21-26，2007 年 9 月。
31. 黃玉霖，「促進民間參與公共建設法要義解析」，桃園縣政府教育訓練教材，2008 年。
32. 公共工程電子報，行政院公共工程委員會，第 8 期，98 年 3 月。
33. 公共工程電子報，行政院公共工程委員會，第 9 期，98 年 4 月。
34. 行政院公共工程委員會網站，<http://ppp.pcc.gov.tw>。
35. 日本內閣府 PFI 推進室網站，<http://www8.cao.go.jp/pfi/>。
36. Max O. Stephenson, Jr. “Whither The Public-Private Partnership A Critical Overview”，Urban Affairs Quarterly: Vol.27(1):109-127, 1991。
37. Savas, E. s., “Privatization in S.P.Seth and C.M. Falbe”，Business and Society : Dimensions of Conflict and Cooperation , 1987.



# 附錄 1

## 促進民間參與公共建設法

中華民國 89 年 2 月 9 日總統(89)華總一義字  
第 8900032910 號令制定公布全文 57 條  
中華民國 90 年 10 月 31 日總統(90)華總一義字  
第 9000214000 號令修正公布第 3 條條文

### 第一章 總則

第 1 條 為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。

第 2 條 促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

第 3 條 本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：

- 一、交通建設及共同管道。
- 二、環境污染防治設施。
- 三、污水下水道、自來水及水利設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教設施。
- 七、觀光遊憩重大設施。
- 八、電業設施及公用氣體燃料設施。
- 九、運動設施。
- 一〇、公園綠地設施。
- 一一、重大工業、商業及科技設施。
- 一二、新市鎮開發。
- 一三、農業設施。

本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會同內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。

第 4 條 本法所稱民間機構，指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者。

前項民間機構有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十。

第一項民間機構有外國人持股者，其持股比例之限制，主辦機關得視個案需要，報請行政院核定，不受其他法律有關外國人持股比例之限制。

第 5 條 本法所稱主管機關，為行政院公共工程委員會。

本法所稱主辦機關，指主辦民間參與公共建設相關業務之機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。主辦機關依本法辦理之事項，得授權所屬機關（構）執行之。

主辦機關得經其上級機關核定，將依本法辦理之事項，委託其他政府機關執行之。

前項情形，應將委託事項及所依據之前項規定公告之，並刊登於政府公報、新聞紙、或公開上網。

第 6 條 主管機關掌理下列有關政府促進民間參與公共建設事項：

- 一、政策與制度之研訂及政令之宣導。
- 二、資訊之蒐集、公告及統計。



- 三、專業人員之訓練。
- 四、各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核。
- 五、申訴之處理。
- 六、其他相關事項。

**第 7 條** 公共建設，得由民間規劃之。

**第 8 條** 民間機構參與公共建設之方式如下：

- 一、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。
- 二、由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 三、由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
- 七、其他經主管機關核定之方式。

前項各款之營運期間，由各該主辦機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其訂有租賃契約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。

**第 9 條** 前條第一項各款之新建、擴建、整建（以下簡稱興建）或營運工作，得就該公共建設之全部或一部為之。

**第 10 條** 主辦機關依第八條第一項第三款方式興建公共建設者，應於實施前將建設及財務計畫，報請行政院核定或由各該地方政府自行核定，並循預算程序編列賒借及建設計畫相關預算，據以辦理。

前項建設工程，其經完成估驗者，視同該估驗部分之賒借及建設計畫均已執行。

**第 11 條** 主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性，記載下列事項：

- 一、公共建設之規劃、興建、營運及移轉。
- 二、權利金及費用之負擔。
- 三、費率及費率變更。
- 四、營運期間屆滿之續約。
- 五、風險分擔。
- 六、施工或經營不善之處置及關係人介入。
- 七、稽核及工程控管。
- 八、爭議處理及仲裁條款。
- 九、其他約定事項。

**第 12 條** 主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。

投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行，應依誠實及信用之方法。

## 第二章 用地取得及開發

**第 13 條** 本章所稱公共建設所需用地，係指經主辦機關核定之公共建設整體計畫所需之用地。含公共建設及其附屬設施所需之用地。

前項用地取得如採區段徵收方式辦理，主辦機關得報經行政院核准後，委託民間機構擬定都市計畫草案及辦理區段徵收開發業務。

**第 14 條** 公共建設所需用地涉及都市計畫變更者，主辦機關應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理迅行變更；涉及非都市土地使用變更者，主辦機關應協調區域計畫主管機關依區域計畫法第十三條規定辦理變更。

**第 15 條** 公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，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，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。其出租及設定地上權之租金，得予優惠。

前項租金優惠辦法，由內政部會同財政部定之。

民間機構依第八條第一項第六款開發公共建設用地範圍內之零星公有土地，經公共建設目的事業主管機關核定符合政策需要者，得由出售公地機關將該公有土地讓售予民間機構使用，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令之限制。

**第 16 條** 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。

前項得由主辦機關依法辦理徵收之土地如為國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業因公共安全急需使用者，得由主辦機關依法逕行辦理徵收，不受前項協議價購程序之限制。

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。

本法施行前徵收取得之公共建設用地，得依前項規定之方式，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。

徵收土地之出租及設定地上權，準用前條第一項及第二項租金優惠之規定。

**第 17 條** 依公共建設之性質有加速取得前條重大公共建設所需用地之必要時，主辦機關得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利訂定開發計畫，依法開發、處理，並提供一定面積之土地、建築物，准由未領補償費之被徵收土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回。

前項公有土地之開發或處理，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。其由被徵收土地所有權人折算土地、建築物領回時，並不受國有財產法第七條及預算法第二十五條之限制。

第一項被徵收土地未領地價之補償費及開發土地後應領土地、建築物之計價，應以同一基準折算之。申請時，應於土地徵收公告期間內檢具相關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）政府具結不領取補償費，經轉報主辦機關同意者，視為地價已補償完竣。

第一項開發、處理及被徵收土地所有權人領回土地、建築物之折算計價基準辦法及其施行日期，由主辦機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定之。

**第 18 條** 民間機構興建公共建設，需穿越公有、私有土地之上空或地下，應與該土地管理機關或所有權人就其需用之空間範圍協議設定地上權。其屬公有土地而協議不成時，得由民間機構報請主辦機關轉行行政院核定，不受土地法第二十五條之限制；其屬私有土地而協議不成時，準用徵收規定取得地上權後，租與民間機構使用，其租金優惠準用第十五條第一項及第二項之規定。

前項土地因公共建設路線之穿越，致不能為相當使用時，土地所有權人得自施工之日起至開始營運後一年內，向主辦機關申請徵收土地所有權，主辦機關不得拒絕；其徵收補償地價依第十六條之規定，並於扣除原設定地上權取得之對價後補償之。其所增加之土地費用，應計入公共建設成本中。

前二項土地上空或地下使用之程序、使用範圍、界線之劃分及地上權之設定、徵收、補償、登記之審核辦法，由中央目的事業主管機關會同內政部定之。

**第 19 條** 以區段徵收方式取得公共建設所需用地，得由主辦機關洽請區段徵收主管機關先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。

依前項規定劃定為區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依下列規定方式處理外，並依區段徵收相關法令辦理：

一、路線、場站、交流道、服務區、橋樑、隧道及相關附屬設施所需交通用地，無償登記為國有或直轄市、縣（市）所有。但大眾捷運系統之土地產權，依大眾捷運法

之規定。

二、轉運區、港埠及其設施、重大觀光遊憩設施所需土地，依開發成本讓售予主辦機關或需地機關。

三、其餘可供建築用地，由主辦機關會同直轄市或縣（市）政府依所需負擔開發總成本比例取得之。

依第十三條規定委託民間機構辦理者，其土地處理方式，亦同。

主辦機關依第二項規定取得之土地，得依第十五條、第二十七條規定出租或設定地上權予民間機構或逕為使用、收益及處分，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；其處理辦法，由主辦機關會同內政部定之。

**第 20 條** 依第十六條及第十八條規定徵收之土地所有權或地上權，其使用期限應依照核准之計畫期限辦理。未依核准計畫期限使用者，原土地所有權人得於核准計畫期限屆滿之次日起五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關申請照原徵收價額收回其土地。

**第 21 條** 重大公共建設所需用地及依第十九條規定辦理區段徵收之範圍，主辦機關得視實際需要報經上級機關核准後，通知該用地所在之直轄市或縣（市）政府，分別或同時公告禁止下列事項：

一、土地移轉、分割、設定負擔。

二、建築物之新建、增建、改建及採取土石或變更地形。

前項禁止期間，不得逾二年。

**第 22 條** 為維護重大公共建設興建及營運之安全，主辦機關對該公共建設毗鄰之公有、私有建築物及廣告物，得商請當地直轄市或縣（市）政府勘定範圍，公告禁止或限制建築及樹立，不適用都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制之規定。其範圍內施工中或原有之建築物、廣告物及其他障礙物有礙興建或營運之安全者，主辦機關得商請當地主管建築機關，依法限期修改或拆除；屆期不辦理者，逕行強制拆除之。但應給予相當補償；對補償有異議時，應報請上級主管機關核定後為之。其補償費，應計入公共建設成本中。

前項禁建、限建辦法，由主管機關會同內政部定之。

**第 23 條** 民間機構為勘測、鑽探、施工及維修必要，經主辦機關許可於三十日前通知公、私有土地或建築物所有人、占有人、使用人或管理人後，得進入或使用公、私有土地或建築物，其所有人、占有人、使用人或管理人不得拒絕。但情況緊急，遲延即有發生重大公共利益損害之虞者，得先行進入或使用。

依前項規定進入或使用私有土地或建築物時，應會同當地警察到場。

第一項土地或建築物因進入或使用而遭受損失時，應給予相當補償；對補償有異議，經協議不成時，應報請主辦機關核定後為之。其補償費，應計入公共建設成本中。

**第 24 條** 依前條規定使用公、私有土地或建築物，有拆除建築物或其他工作物全部或一部之必要者，民間機構應報請主辦機關同意後，由主辦機關商請當地主管建築機關通知所有人、占有人或使用人限期拆除之。但屆期不拆除或情況緊急遲延即有發生重大公共利益損害之虞者，主辦機關得逕行或委託當地主管建築機關強制拆除之。

前項拆除及因拆除所遭受之損失，應給予相當補償；對補償有異議，經協議不成時，應報請主辦機關核定後為之。其補償費，應計入公共建設成本中。

**第 25 條** 民間機構因施工需要，得報請主辦機關協調管理機關同意，使用河川、溝渠、涵洞、堤防、道路、公園及其他公共使用之土地。

**第 26 條** 民間機構於市區道路、公路、鐵路、其他交通系統或公共設施之上、下興建公共建設時，應預先獲得各該管主管機關同意；其需共架、共構興建時，主辦機關應協調各該管機關同意後，始得辦理。

經依前項辦理未獲同意時，主辦機關應商請主管機關協調；協調不成時，主辦機關得敘明理由，報請行政院核定後辦理。

**第 27 條** 主辦機關為有效利用公共建設所需用地，得協調內政部、直轄市或縣（市）政府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。

前項附屬事業使用所容許之項目，由主辦機關會同內政部及有關機關定之。但經營前



項事業，依法令需經其他有關機關核准者，並應申請核准之。

民間機構以依第十五條或第十九條規定取得之土地辦理開發，並於該土地上經營第一項規定之事業者，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。

**第 28 條** 民間捐獻公共建設所需用地或其相關設施予政府者，主辦機關得獎勵之。

### 第三章 融資及租稅優惠

**第 29 條** 公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。

主辦機關辦理前項公共建設，其涉及中央政府預算者，實施前應將建設計畫與相關補貼利息及投資建設方案，報請行政院核定；其未涉及中央政府預算者，得依權責由主辦機關自行核定。

第一項之補貼利息及投資建設，應循預算程序辦理。

**第 30 條** 主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。

**第 31 條** 金融機構對民間機構提供用於重大交通建設之貸款，係配合政府政策，並報經財政部核准者，其授信額度不受銀行法第三十三條之三及第八十四條之限制。

**第 32 條** 外國金融機構參加對民間機構提供聯合貸款，其組織為公司型態者，就其與融資有關之權利義務及權利能力，與中華民國公司相同，不受民法總則施行法第十二條及公司法第三百七十五條之限制。

**第 33 條** 參與公共建設之民間機構得公開發行新股，不受公司法第二百七十條第一款之限制。但其已連續虧損二年以上者，應提因應計畫，並充分揭露相關資訊。

**第 34 條** 民間機構經依法辦理股票公開發行後，為支應公共建設所需之資金，得發行指定用途之公司債，不受公司法第二百四十七條、第二百四十九條第二款及第二百五十條第二款之限制。但其發行總額，應經證券主管機關徵詢中央目的事業主管機關同意。

**第 35 條** 民間機構在公共建設興建、營運期間，因天然災變而受重大損害時，主辦機關應會商財政部協調金融機構或特種基金，提供重大天然災害復舊貸款。

**第 36 條** 民間機構得自所參與重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以五年為限，免納營利事業所得稅。  
前項之民間機構，得自各該重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，四年內自行選定延遲開始免稅之期間；其延遲期間最長不得超過三年，延遲後免稅期間之始日，應為一會計年度之首日。

第一項免稅之範圍及年限、核定機關、申請期限、程序、施行期限及其他相關事項，由財政部會商主管機關及中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

**第 37 條** 民間機構得在所參與重大公共建設下列支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度抵減之：

一、投資於興建、營運設備或技術。

二、購置防治污染設備或技術。

三、投資於研究發展、人才培訓之支出。

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該機構當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第一項各款之適用範圍、核定機關、申請期限、程序、施行期限、抵減率及其他相關事項，由財政部會商主管機關及中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

**第 38 條** 民間機構及其直接承包商進口供其興建重大公共建設使用之營建機器、設備、施工用特殊運輸工具、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，並經經濟部證明在國內尚未製造供應者，免徵進口關稅。

民間機構進口供其經營重大公共建設使用之營運機器、設備、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保，於開始營運之日起，一年後分期繳納。

民間機構進口第一項規定之器材，如係國內已製造供應者，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保於完工之日起，一年後分期繳納。

依前二項規定辦理分期繳納關稅之貨物，於稅款繳清前，轉讓或變更原目的以外之用途者，應就未繳清之稅款餘額依關稅法規定，於期限內一次繳清。但轉讓經財政部專案核准者，准由受讓人繼續分期繳稅。

第一項至第三項之免徵及分期繳納關稅辦法，由財政部會商主管機關定之。

**第 39 條** 參與重大公共建設之民間機構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅，得予適當減免。

前項減免之期限、範圍、標準及程序，由直轄市及縣（市）政府擬訂，提請各該議會通過後，報財政部備查。

**第 40 條** 營利事業原始認股或應募參與重大公共建設之民間機構因創立或擴充而發行之記名股票，其持有股票時間達四年以上者，得以其取得該股票之價款百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該營利事業當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第一項投資抵減之核定機關、申請期限、程序、施行期限、抵減率及其他相關事項，由財政部會商主管機關及中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

**第 41 條** 民間機構依第二十七條所經營之附屬事業，不適用本章之規定。

## 第四章 申請及審核

**第 42 條** 經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。

前項申請人應於公告期限屆滿前，向主辦機關申購相關規劃資料。

**第 43 條** 依前條規定參與公共建設之申請人，應於公告所定期限屆滿前，備妥資格文件、相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他公告規定資料，向主辦機關提出申請。

**第 44 條** 主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。

前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。

第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。

**第 45 條** 經評定為最優申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運。

經評定為最優申請案件申請人，如未於前項規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約簽約手續者，主辦機關得訂定期限，通知補正之。該申請人如於期限內無法補正者，主辦機關得決定由合格之次優申請案件申請人遞補簽約或重新依第四十二條規定公告接受申請。

**第 46 條** 民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。

主辦機關對於前項之申請案件，應於一定期限內核定之。

民間依第一項規定自行規劃申請參與公共建設，經主辦機關審核通過後，應按規定時間籌辦，並依主辦機關核定之土地使用計畫，取得土地所有權或使用權，並與主辦機關簽訂投資契約後，始得依法興建、營運。

民間自行規劃之申請案件未獲審核通過，或未依前項規定取得土地所有權或使用權時，主辦機關得基於公共利益之考量及相關法令之規定，將該計畫依第四十二條規定公告徵求民間投資或由政府自行興建、營運。

**第 47 條** 參與公共建設之申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。

前項爭議處理規則，由主管機關定之。

**第 48 條** 依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法之規定。

## 第五章 監督及管理

**第 49 條** 民間機構參與之公共建設屬公用事業者，得參照下列因素，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式：

- 一、規劃、興建、營運及財務等成本支出。
- 二、營運及附屬事業收入。
- 三、營運年限。
- 四、權利金之支付。
- 五、物價指數水準。

前項民間機構擬訂之營運費率標準、調整時機及方式，應於主辦機關與民間機構簽訂投資契約前，經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關納入契約並公告之。前項經核定之營運費率標準、調整時機及方式，於公共建設開始營運後如有修正必要，應經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關修正投資契約相關規定並公告之。

**第 50 條** 依本法營運之公共建設，政府非依法律不得要求提供減價之優惠；其依法優惠部分，除投資契約另有約定者外，應由各該法律之主管機關編列預算補貼之。

**第 51 條** 民間機構依投資契約所取得之權利，除為第五十二條規定之改善計畫或第五十三條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租或設定負擔。但民間機構以第八條第一項第六款方式參與公共建設者，不在此限。違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行爲，無效。

**第 52 條** 民間機構於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，主辦機關依投資契約得為下列處理，並以書面通知民間機構：

- 一、要求定期改善。
- 二、屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部。但主辦機關依第三項規定同意融資機構、保證人或其指定之其他機構接管者，不在此限。
- 三、因前款中止興建或營運，或經融資機構、保證人或其指定之其他機構接管後，持續相當期間仍未改善者，終止投資契約。

主辦機關依前項規定辦理時，應通知融資機構、保證人及政府有關機關。

民間機構有第一項之情形者，融資機構、保證人得經主辦機關同意，於一定期限內自行或擇定符合法令規定之其他機構，暫時接管該民間機構或繼續辦理興建、營運。

**第 53 條** 公共建設之興建、營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，中央目的事業主管機關得令民間機構停止興建或營運之一部或全部，並通知政府有關機關。

依前條第一項中止及前項停止其營運一部、全部或終止投資契約時，主辦機關得採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運。必要時，並得予以強制接管營運；其接管營運辦法，由中央目的事業主管機關於本法公布後一年內訂定之。

**第 54 條** 民間機構應於營運期限屆滿後，移轉公共建設予政府者，應將現存所有之營運資產或營運權，依投資契約有償或無償移轉、歸還予主辦機關。

經主辦機關評定為營運績效良好之民間機構，主辦機關得於營運期限屆滿時與該民間機構優先定約，委託其繼續營運。

前項營運績效評估辦法應於契約中明定之。

## 第六章 附則

**第 55 條** 本法施行前政府依法與民間機構所訂公共建設投資契約之權利義務，不受本法影響。投資契約未規定者，而本法之規定較有利於民間機構時，得適用本法之規定。

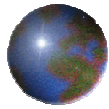
本法施行前政府依法公告徵求民間參與，而於本法施行後簽訂投資契約之公共建設，其於公告載明該建設適用公告當時之獎勵民間投資法令，並將應適用之法令於投資契

約訂明者，其建設及投資契約之權利義務，適用公告當時之法令規定。但本法之規定較有利於民間機構者，得適用本法之規定。

第 56 條 本法施行細則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第 57 條 本法自公布日施行。

## 附錄2 簡報資料



### 民間參與公共建設制度之探討

交通部運輸研究所

中華民國98年6月



## 大綱

壹、緒論

貳、文獻回顧

參、我國促進民間參與公共建設制度分析

肆、國外民間參與公共建設制度之分析

伍、我國促參推動現況及課題檢討

陸、促參法修法方向及未來商機

柒、結論與建議





## 壹、緒 論 (1/4)

### 一、研究緣起

1. 自2000年2月9日「促參法」公告實施以後，我國推動民間參與公共建設雖已累積一些經驗，但從其執行成效來看，似乎受到某些因素而影響案件的推動。
2. 一個促參案件的完成對政府、社會及經濟層面的影響既深且久，不得不審慎面對問題。
3. 本研究檢視我國目前實施之促參相關法規、制度與實施案例，並參考他國促參模式來修正我國推動促參之問題，並提出研析意見，以作為政府相關單位未來修訂民間參與公共建設法令規章與制度之參考。



## 壹、緒 論 (2/4)

### 二、研究範圍與內容

主要研究內容包括：

1. 蒐集、整理國內外促參理論之相關文獻並加以探討。
2. 蒐集、整理我國促參相關之法令規章與案例，對整體制度架構進行全面性瞭解。
3. 蒐集、整理國外民間參與公共建設相關之制度。
4. 探討我國促參發展現況及國人對促參之主要誤解。
5. 檢視我國現行民間參與公共建設制度與相關法令規章的缺失，並提出研析意見。
6. 探討促進民間參與愛台12建設及未來契機。
7. 提出本文結論及建議。



## 壹、緒論 (3/4)

### 三、研究方法

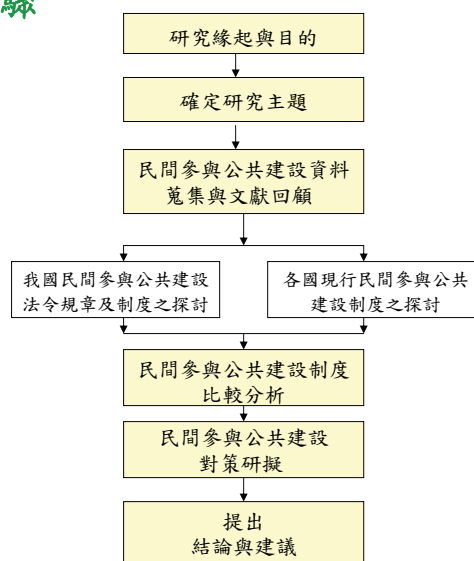
以靜態的次級資料(secondary data)蒐集與分析為主

1. 國內政府出版品：包括交通部官方有關我國船舶設籍制度之沿革，行政院及所屬各機關因公出國人員出國報告書，本所相關之研究報告等官方資料。
2. 國內交通、運輸、經營管理等相關科系研究所師生相關研究報告及論文。
3. 參加公共工程委員會及公務人力發展中心研習資料。
4. 國內外民間參與公共建設制度及案例資料。
5. 期刊、專著、報章雜誌等。
6. 相關網站。



## 壹、緒論 (4/4)

### 四、研究步驟





## 貳、文獻回顧 (1/2)

### 一、公共建設之定義

- ✚ 廣義多泛指以服務公眾為目的，由政府部門興辦或依法由民間參與投資或興辦，供大眾使用之設施或設備。
- ✚ 狹義範疇則僅以政府興辦之公共工程為限。



## 貳、文獻回顧 (2/2)

### 二、公共建設特性

- ✚ 公共財及外部經濟效果
- ✚ 投資金額大、風險大及回收期長
- ✚ 安全與品質要求嚴格
- ✚ 界面協調複雜，涉及專業領域多
- ✚ 管理單位多，法規命令繁雜，政治干預影響大

### 三、民間參與公共建設之理論基礎

- ✚ 民營化理論
- ✚ 公私部門協力理論



## 參、我國促進民間參與公共建設制度分析 (1/3)

### 一、我國促參政策推動歷程

- ⊕ 政策形成，朝野達成共識
- ⊕ 賦予法律之基礎
- ⊕ 建構相關制度與配套措施

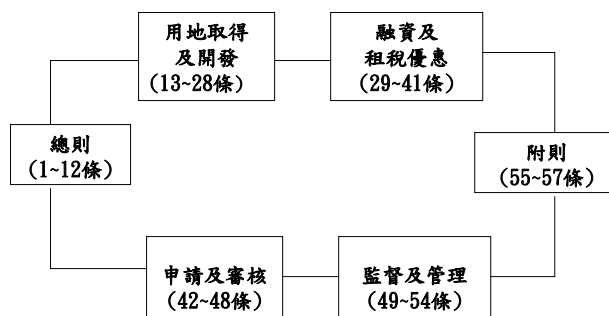
### 二、推動組織架構

- ⊕ 行政院促進民間參與公共建設推動委員會
- ⊕ 公共工程委員會促進民間參與公共建設協調小組
- ⊕ 各部會及縣市政府促進民間參與公共建設協調推動小組



## 參、我國促進民間參與公共建設制度分析 (2/3)

### 三、促參法主要內容





## 參、我國促進民間參與公共建設制度分析 (3/3)

### 四、促參法評估制度

- ✚ 可行性評估
- ✚ 先期規劃
- ✚ 自償能力



## 肆、國外民間參與公共建設制度之分析 (1/2)

### 一、英國PFI政策分析

### 二、日本PFI政策分析

### 三、民間融資提案模式之效能

- ✚ 引進民間資金投入公共建設，以減輕政府財政負擔
- ✚ 設計、施工與營運風險合理轉移予民間
- ✚ 運用民間效率加速公共設施供給
- ✚ 促使民間從整體生命週期成本觀點，進行規劃、設計
- ✚ 促進民間運用創新概念與技術，以提高公共設施價值
- ✚ 改善公共設施之營運維護品質
- ✚ 使政府機構可專注於核心業務，以提高公共服務效能



## 肆、國外民間參與公共建設制度之分析 (2/2)

### 四、促參模式之比較

- ✚ 財務面
- ✚ 興建面
- ✚ 執行面
- ✚ 制度面



## 伍、我國促參推動現況及課題檢討 (1/3)

### 一、我國促參推動現況

年 (民國)	91	92	93	94	95	96	97	合計
案件 數	8	36	82	152	185	123	70	656
金額 (億元)	6	625	1307	626	683	372	69	3,788



## 伍、我國促參推動現況及課題檢討 (2/3)

### 二、主要誤解

- ❖ 促參精神是政府不出資，能收錢的公共服務才能民間參與
- ❖ 促參是官商勾結、賤賣公產的代名詞



## 伍、我國促參推動現況及課題檢討 (3/3)

### 三、我國促參發展課題探討

- ❖ 政府投資低自償率公共建設的門檻限制課題
- ❖ 鄉鎮市公所等基層公共造產的適用課題
- ❖ 不動產證券化的適用課題
- ❖ 投資契約屬民事或公法契約的定位課題
- ❖ 獨立管制委員會的設立課題
- ❖ 銀行債權確保課題
- ❖ 權益金、回饋金課題
- ❖ 重新定位各級政府組織責任分工課題
- ❖ 界定公共建設之公益性及弱勢族群權益保障課題



## 陸、促參法修法方向及未來商機 (1/3)

### 一、促參法修法方向

- ⊕ 法規鬆綁
- ⊕ 增加誘因
- ⊕ 作業程序明確化



## 陸、促參法修法方向及未來商機 (2/3)

### 二、促進民間參與愛台12建設之政策目標及策略

#### 政策目標

- ⊕ 以8年（98年-105年）民間投資1.34兆為目標
- ⊕ 98年民間投資簽約目標2,000億元

#### 政策及策略

- ⊕ 繁花盛開策略
- ⊕ 遍地開花策略
- ⊕ 增加誘因策略
- ⊕ 兼顧公義策略
- ⊕ 借力培力策略





## 陸、促參法修法方向及未來商機 (3/3)

### 三、我國促參制度發展方向

- ⊕ 建構兼顧誘因、雙方權利義務平等、興利與防弊的促參法制環境
- ⊕ 藉由國外顧問合作之機會，積極導入國外執行經驗
- ⊕ 研議將PFI模式納入促參法中規範之可行性
- ⊕ 建立民間輔導機制
- ⊕ 建構國內外聯合招商機制
- ⊕ 持續鼓勵及講勵公務人員辦理促參業務



## 柒、結論與建議 (1/6)

### 一、結論

1. 妥適的分攤風險及管理、合理的財務規劃，以及完善的政府配合措施(包括協助及獎勵措施)等為促參計畫有效執行之必要條件。
2. 我國促參法自民國89年公布以來，已簽約之促參案件共計656件，其中採OT與ROT方式辦理之件數愈70%，民間投資金額達新台幣3,788億餘元，惟近年來無論簽約件數及民間投資金額有逐漸減少之趨勢。
3. 對政府施政產生之助益包括
  - (一)紓解政府財政困境，儘早提供公共建設及服務；
  - (二)節省政府營業管理費用支出；
  - (三)活化政府設施，提供民眾更好的服務；
  - (四)促進社會經濟成長。



## 柒、結論與建議 (2/6)

4. 英國、日本等國的促參制度則採民間融資提案模式，其特性為強調財政支出價值、以公共服務為導向、重視生命週期成本及風險合理分擔；其執行經驗可提供我國推動促參業務之參考。



## 柒、結論與建議 (3/6)

5. 當前促參法所面臨9個重要課題如下：
  - (一)政府投資低自償率公共建設的門檻限制課題；
  - (二)鄉鎮市公所等基層公共造產的適用課題；
  - (三)不動產證券化的適用課題；
  - (四)投資契約屬民事或公法契約的定位課題；
  - (五)獨立管制委員會的設立課題；
  - (六)銀行債權確保課題；
  - (七)權益金、回饋金課題；
  - (八)重新定位各級政府組織責任分工課題；
  - (九)界定公共建設之公益性及弱勢族群權益保障課題。



## 柒、結論與建議 (4/6)

6. 行政院公共工程委員會依各主辦機關與民間機構推動實務經驗與建議，擬具「促進民間參與公共建設法」部分條文修正草案，並於2008年11月13日經行政院第3118次院會決議通過，送請立法院審議。
7. 愛台12建設為馬總統競選主要政見，是政黨再次輪替後政府施政主軸，其中促進民間參與愛台12建設部分，未來8年預計民間投資1.34兆、98年民間投資簽約目標2,000億元，冀望藉由民間之力量建構多元、永續、與社會生活銜接的公共服務供給市場，創造民間自由競爭環境，兼顧公共利益及社會公義及配合產業發展與重大公共建設，繁榮地方經濟。
8. 我國促參制度發展方向



## 柒、結論與建議 (5/6)

### 二、建議

1. 各部會及縣市政府仍應持續遵循行政院促參政策，積極鼓勵所屬機關發揮創意研提適合民間參與之公共建設業務，並確實依據工程會研訂之「公共建設促參預評估機制」，從政策面、法律面及財務面審慎評估公共建設由民間參與之可行性，以建立「大膽發揮創意研提民間參與公共建設業務構想，再以促參預評估機制審慎評估民間參與可行性」之促參案件形成機制。
2. 建議行政院公共工程委員會除應持續督導各部會及縣市政府辦理民間參與公共建設案件外，亦應針對民間參與公共建設工作之成效加以適當行銷與宣導，以利社會各界瞭解採民間參與方式辦理公共建設，除具有撙節政府財政之效益外，對於提升公共建設經營效率及服務品質亦有相當大之幫助。



## 柒、結論與建議 (6/6)

3. 建議行政院工程委員會、各部會及縣市政府未來，並提出支持中小規模之公共建設案件發展外，並提出來可多元化民間參與方式，政策公告鼓勵民間自提元年公化民間參與公共建設案件，以增加中小型簽約案件數或多逐年減少之高民間投資金額之大型公共建設案件。
4. 建議應持續進行各所屬機關辦理民間參與公共建設案件之回顧工作，並建立系統化之資料蒐集與整理制度，以妥善留存各機關辦理民間參與公共建設案件之寶貴經驗，俾供後續相關案件辦理之參考。



## 簡 報 結 束

