

基隆市政府 106 年度自行研究報告

促進民間參與公共建設之研究

研究單位：財政處

研究人員：謝妙蓮 科長

第一章 緒論

公共建設是改善生活品質、帶動國家經濟成長重要基礎，亦是國家競爭力重要指標，然而政府公共建設財源籌措日益困難，而政府提供民眾公共建設與服務，卻不能因財政因素而停止中斷，因此透過政府與民間合作以公私協力(Public Private Partnership,PPP)完成公共建設及提供公共服務，已為全球趨勢。

基隆市鄰近大台北地區，觀光資源豐富且具國際港口優勢，在商業、觀光、物流等面向深具投資潛力，因此，在市長林右昌的帶領下，基隆市也積極研擬開源措施推動促進民間參與公共建設(以下簡稱促參)，如：「東岸停車場 OT 案」、「基隆市國民運動中心營運移轉 OT 案」，期許透過民間投資引進資金、技術與效率，加速都市再發展契機。

第一節 研究動機與目的

一、 研究動機

政府推動促參以來，民間投資件數及金額已有穩定的成長，並創造相當多的就業機會，根據財政部統計(李嘉珍,2017)，自 91 年至 105 年底，已簽約之民間參與公共建設案累計達 1,450 件，民間預計總投入金額高達新臺幣 1 兆 2,125 億元，除有效減少政府部門人事等財政支出並增加租金稅收等收入，對整體經濟發展也具有相當貢獻。

隨著政府鼓勵與積極推動，越來越多民間參與公共建設之案例，雖然其中有許多非常成功之計畫，但也存在不少與公共利益產生衝突的矛盾案件，如：臺灣高鐵、美麗灣¹等，因而造成社會上對促參案件存在圖利財團的質疑；近期又有台北市長柯文哲上任初期清查所謂的「五大弊案」新聞爭議，更進一步加深社會對於促參的不信任感。

根據財政部統計(自由時報,2017)，103、104 年已簽約促參案件分別為 130 件及 138 件，為近五年來最高，然而在 105 年已簽約促參案件降至 94 件，較 103 年減少逾三成，簽約金額則降為 606 億元，較 103 年大減四成七，除受到國內景氣平緩及案源減少等影響外，政策的不確定性，也是民間投資意願持保留態度原因之一。

二、 研究目的

為消弭民間對促參的不信任感，並解決促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)若干條文施行後實務上產生不足或滯礙難行處，立法委員林淑芬等 18 人²及立法委員潘維剛等 16

¹ 美麗灣渡假村爭議，是一件在台東縣爆發的土地開發案爭議。2003 年開始，台東縣政府以 BOT 方式將位於卑南鄉共計 6 公頃的杉原海岸出租予美麗灣渡假村股份有限公司，由美麗灣公司負責投資興建並經營美麗灣渡假村飯店，但開發之初即刻意迴避環境影響評估程序，遭到法院多次判決環境影響評估程序與建照發放皆屬違法。然台東縣政府堅持繼續開發，因此屢次引發各界爭議。引用自維基百科

² 立法委員林淑芬等 18 人修正草案請參見立法院第 8 屆第 8 會期第 5 次會議議案關係文書，院總第 1581 號，委員提案第 18025 號，2015 年 10 月 14 日印發，委 95 以下。

人³爰提出促參法修正草案，並於 104 年 12 月 30 日修正公布，針對監督機制不足的爭議，增訂未來案件在可行性評估階段，須辦理公聽會聽取各界意見，以及未來案件若解約，業者須交回先前領取的租稅優惠等規定，以期建置政府與民間平等合作完善機制。

因此，本文目的係透過探討促參法 104 年 12 月 30 日部分修正重點，以期對各主辦機關於促參實務作業上，能夠更加熟稔法制知識，另概述基隆市政府推動促參政策執行情形及推動機制，並提出實務運作上的建議，希冀對基隆市政府主辦機關辦理促參實務之順暢度有所助益。

第二節 研究方法與範圍

一、研究方法

本文主要分為兩大部分，首先說明現行促參法基本概要，並以促參法修正前後進行歸納、整理，另分析基隆市政府推動促參成效及執行情形，藉由學者著作及相關法規的蒐集與分析，作為本文撰寫的基礎。

二、研究範圍

由於促參法 104 年 12 月 30 日修正共涉及 27 條條文，修正幅度為歷次最大，因此囿於篇幅限制，本文係以 104 年 12 月 30 日修正前後促參法中有關政府規劃民間參與相關規定為主軸，並配合同法施行細則 105 年 10 月 4 日修正條文及相關作業指引，探討政府機關在法令修正後辦理促參案件時應注意事項，再以基隆市政府為研究對象，藉由分析基隆市政府近五年已簽約促參案件執行成效，以及未簽約之促參案件於執行過程中所遭遇之困難，綜整後提出相關建議。

³ 立法委員潘維剛等 16 人修正草案請參見立法院第 8 屆第 8 會期第 8 次會議議案關係文書，院總第 1581 號，委員提案第 18060 號，2015 年 11 月 4 日印發，委 55 以下。

第二章 現行促進民間參與公共建設法概要說明

我國推動民間參與公共建設的法制化，始於交通部 83 年 12 月 5 日所制定的「獎勵民間參與交通建設條例」，該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、橋樑及隧道等交通建設，並成為民間參與交通建設之法令依據，而行政院為落實民間參與公共政策之推動，於 89 年 2 月 9 日制定了「促進民間參與公共建設法」，並於同年 10 月頒布施行細則，其間歷經 90 年 10 月 31 日、104 年 12 月 30 日部分條文修正，除擴大民間參與公共建設適用範圍外，爾後各主辦機關新辦理民間參與公共建設之作業，則以該法作為促進民間參與公共建設之基本法源。促參法全文詳見附錄 1。

第一節 促參法令概要說明

促參法共計 6 章 59 條條文，係採通案立法原則，一體適用於各種產業、部門及建設計畫，也由於涉及層面較廣，因此在條文設計上保留彈性，以求立法經濟。該法架構圖如圖 1 所示。

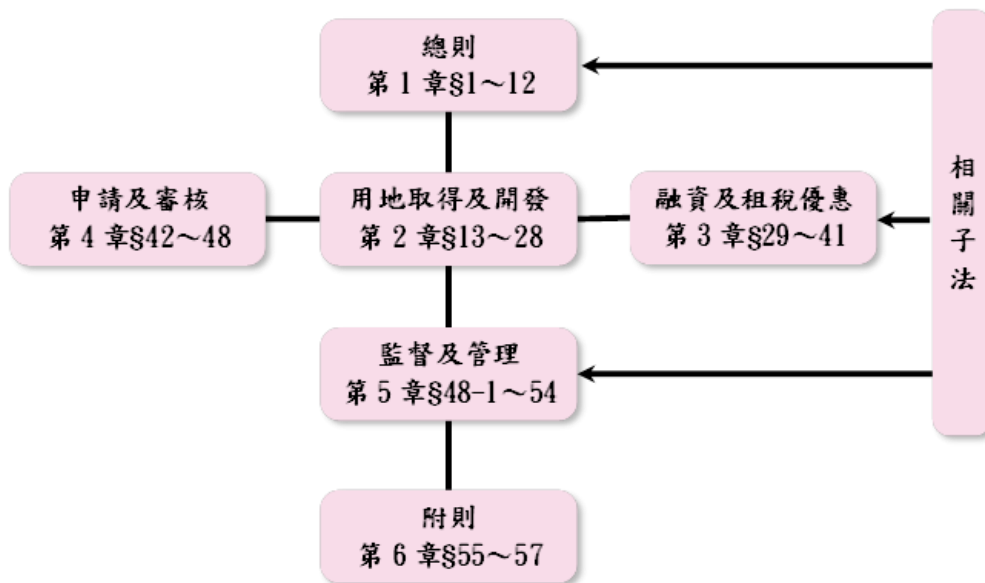


圖 1 促參法架構

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

一、總則

(一) 公共建設類別

促參法所稱公共建設，係以供公眾使用且促進公共利益之建設為適用對象，並以正面表列方式明定民間投資營運的公共建設類別，包含有：交通建設、共同管道、環境污染防治設施、污水下水道、自來水設施、水利設施、衛生醫療設施、社會福利設施、勞工福利設施、文教設施、觀光遊憩設施、電業設施、公用氣體燃料設施、運動設施、公園綠地設施、工業設施、商業設施、科技設施、新市鎮開發、農業設施及政府廳舍設施等 21 項類別。(促參法第 3 條參照)

為鼓勵民間參與重大公共建設，促參法對於列為重大公共建設項目者，部分享有私有土地之徵收、放寬授信額度以及營所稅、關稅、地價稅、房屋稅等相關稅賦減免之優惠，為避免影響政府財政收入，主管機關財政部會商內政部及中央目的事業主管機關訂定「促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍訂定及認定原則」，就一定規模訂定具體明確之範圍，以達獎勵民間投資於政府預定優先進行之公共建設。(促參法第 3 條、促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍訂定及認定原則參照)

(二) 民間機構、民間參與公共建設之方式

促參法所稱民間機構係指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂投資契約者。惟該民間機構若有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該機構資本總額或財產總額百分之二十，以貫徹促進民間參與公共建設之立法目的；另外，為借重外國人之資金與技術、調整國內產業、兼顧國民待遇理念及提升公共建設品質之個案需要，主辦機關得報請行政院核定，提高民間機構之外國人持股比例，不受其他法律外國人持股比例之限制，但考量部份促參項目，如電業、水利與交通等項目，可能涉及國家安全、能源自主等疑慮，因此如涉及國家安全及能源自主之考量者，仍應依法限制外國人持股投資比例。(促參法第 4 條參照)

民間參與方式，係以營運為要件並可以 BOT (新建 - 營運 - 移轉)、BTO (新建 - 移轉 - 營運)、ROT(增建、改建及修建 - 營運 - 移轉)、BOO (興建 - 擁有 - 營運) 或 OT (營運 - 移轉) 等方式進行，且民間機構參與興建及營運之範圍不以全部為限。由於民間機構參與公共建設多著重長期投資營運，因此營運期間則由各主辦機關於核定計畫及投資契約中訂定之，以配合實際營運需要及鼓勵民間機構投資意願。(促參法第 8 條參照)

(三) 主管機關、主辦機關

為有效推動民間參與公共建設事宜，促參法採用單一主管機關，多元主辦機關之設計，主管機關為財政部，負責統籌辦理相關政策與制度之研訂、協調、督導及考核等事宜，主辦機關係指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。其推動組織架構圖如圖 2 所示。(促參法第 5 條參照)

由於促參案件執行層面涉及政策、法律、土地取得、市場及財務面等各項專業領域，因此促參案件宜由促參專業人員辦理、審核或協辦之。同時財政部亦訂定「促進民間參與公共

建設專業人員資格考試訓練發證管理及獎勵辦法」，將促參人員資格及訓練制度化，以加強促參案件人員專業能力。(促參法第 6 條參照)

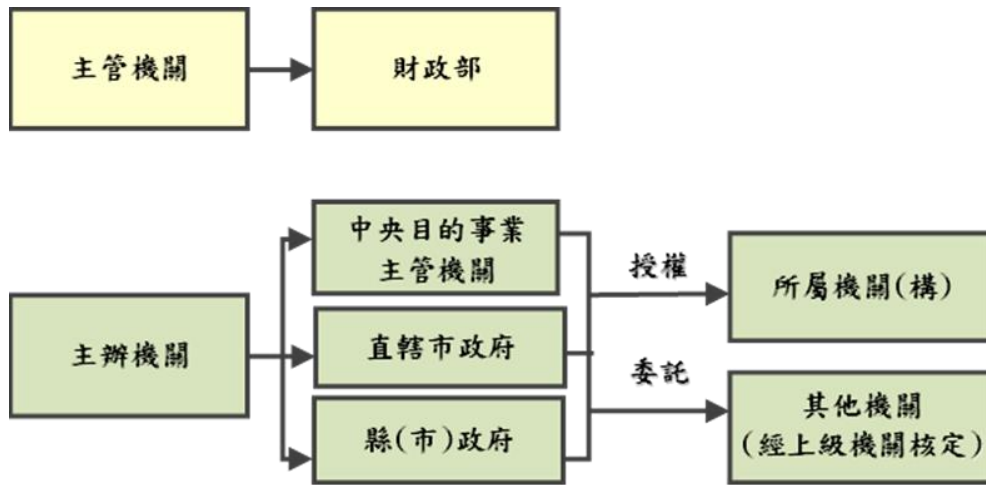


圖 2 促參法推動組織架構圖

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

(四) 投資契約之內容、性質、訂定原則及履行方法

促參法未授權主管機關訂定投資契約範本，係將主辦機關與民間機構簽訂投資契約時所應記載事項列示於促參法第 11 條，由主辦機關依促參個案特性記載之，應記載事項如下：

- 1、 公共建設之規劃、興建、營運及移轉。
- 2、 權利金及費用之負擔。
- 3、 費率及費率變更。
- 4、 營運期間屆滿之續約。
- 5、 風險分擔。
- 6、 施工或經營不善之處置及關係人介入。
- 7、 稽核、工程控管及營運品質管理。
- 8、 爭議處理及仲裁條款。
- 9、 其他約定事項。

主辦機關與民間機構所簽訂的投資契約為民事契約之性質，因此雙方的權利義務關係係透過投資契約規範之；而投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則，其履行應依誠信方法，以反映主辦機關與民間機構平等合作之夥伴理念，並營造雙贏投資條件。(促參法第 11 條、第 12 條參照)

二、 用地取得及開發

(一) 公共建設所需用地範圍

促參法所稱公共建設所需用地，係指公共建設整體計畫所需之用地，包含公共建設、附

屬設施及附屬事業所需用地。附屬設施為附屬於公共建設之必要營運設施，而附屬事業為公共建設及其附屬設施以外之開發經營事業。(促參法第 13 條、細則第 34 條參照)

主辦機關在規劃附屬事業使用容許項目時，可依「機關辦理促進民間參與公共建設案件附屬事業規劃參考原則」規劃辦理，同時附屬事業之開發經營應以提高公共建設整體財務計畫可行性、增進公共服務品質或有效利用公共建設所需用地為目的，且民間機構經營附屬事業之收入，應計入公共建設整體財務收入。附屬事業規劃容許項目得採用方式如下：(促參法第 13 條參照)

- 1、由主辦機關會同內政部及有關機關定之。
- 2、公共建設所需用地土地使用管制規定之使用容許項目。
- 3、促參法第 3 條第 1 項各款公共建設中央目的事業主管機關依促參法第 13 條第 3 項規定所訂之使用容許項目。

(二) 公共建設所需用地取得方式及開發

公共建設所需用地如屬國有財產或其他公產者，主辦機關應依法定程序及「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」辦理有償或無償撥用，惟各機關經營國有公用不動產，如屬撥用取得者，須不違反原撥用目的，始適用促參法。(促參法第 15 條、財政部 92.8.4 台財產接字第 0920022821 號函參照)

公共建設所需用地如為私有土地者，為尊重私有財產權，主辦機關或民間機構應先以市場正常交易價格與所有權人協議價購，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，再由主辦機關依法辦理徵收。(促參法第 16 條參照)

主辦機關取得所需用地後即是具有土地管理處分權責，因此可透過訂定期限出租、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，不受其他相關法令限制，且其出租及設定地上權之租金，亦得予優惠。(促參法第 15 條、第 16 條參照)

三、 補貼、融資及租稅優惠

政府基於施政需要所核定之公共建設，經甄審委員會評定仍未具完全自償性者，主辦機關得就其非自償部分，補貼其所需貸款利息或按營運績效給予補貼，並規定應於投資契約中訂明，確保權利義務之明確。(促參法第 29 條參照)

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提供融資協助，以激勵民間機構參與公共建設之意願；另為避免因主辦機關提供融資保證，承擔或有負債者，影響專案融資之誘因機制，且造成政府財政負擔，因此規範主辦機關提供融資保證，或依其他措施承擔或有負債者，應提報各民意機關審議通過。(促參法第 30 條參照)

由於重大公共建設多為投資龐大，回收緩慢，促參法針對一定規模以上之重大建設提供相關稅賦減免優惠，以獎勵民間機構參與。相關稅賦減免規定如下：

- (一) 五年免納營利事業所得稅，得自參與重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起

算，最長 5 年為限；當年度不足抵減時，得在以後 4 年度抵減之；其獎勵對象，包括受獎勵之民間機構本身之投資，以及因認股或應募而投資持有民間機構股票之股東。(促參法第 36 條、第 37 條、第 40 條參照)

(二) 民間及承包商對其進口供興建中大公共建設使用之營建機器、設備等項目，免徵進口關稅，或提供擔保，分期繳納。(促參法第 38 條參照)

(三) 民間參與重大公共建設，在興建及營運期間得予適當減免供其直接使用之不動產之地價稅、房屋稅及契稅。(促參法第 39 條參照)

四、申請及審核

促參法規定民間參與公共建設之申請途徑分別可由主辦機關規劃公告徵求民間參與，以及民間依自有想法或依政府政策需求自行規劃參與公共建設，並對於申請與審核程序訂有規範，以確保申請與審核程序之公平及公正性，且明訂申請及審核程序發生爭議之異議及申訴處理方式，以增加對於參與公共建設之申請人的救濟與保護。民間參與公共建設之申請途徑如圖 3 所示。

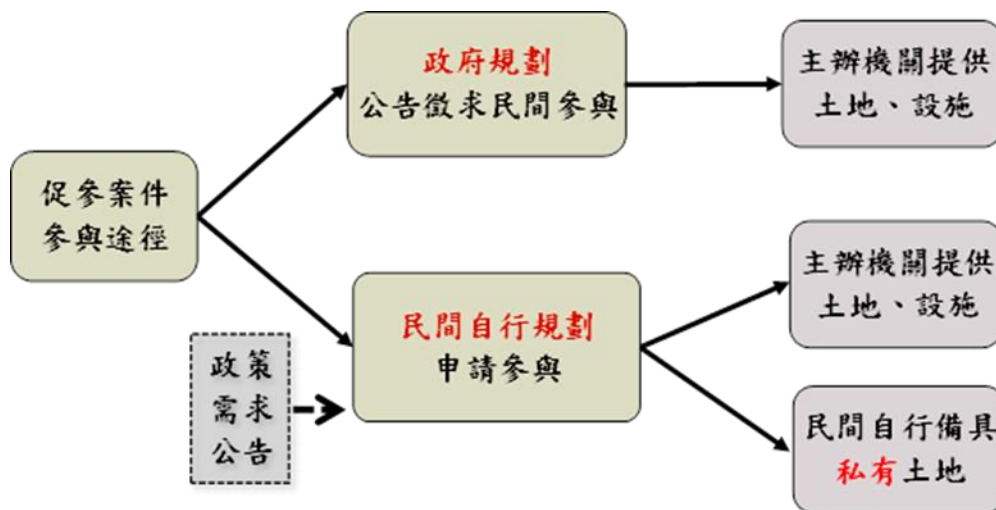


圖 3 民間參與公共建設之申請途徑

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

(一) 政府規劃

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，進而辦理甄審、議約等作業。其流程示意圖如圖 4 所示，並將其作業流程分述如下：

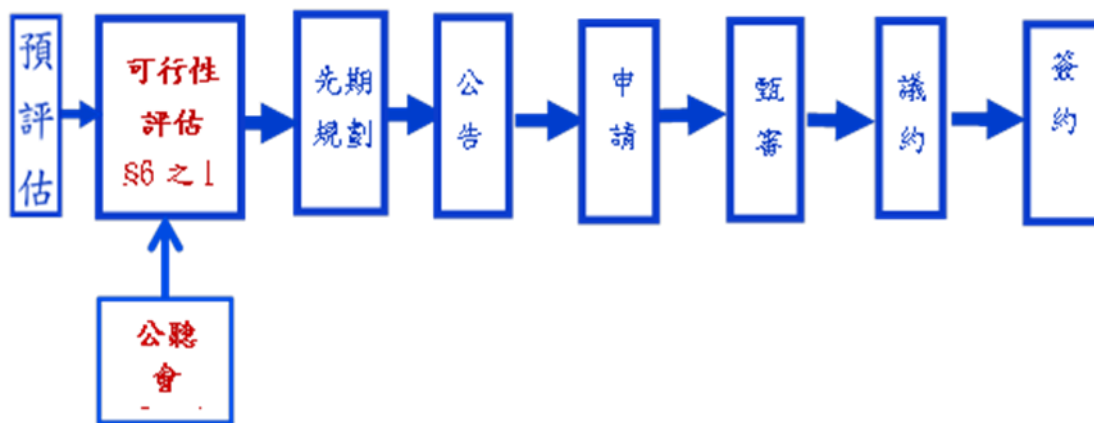


圖 4 政府規劃公告徵求民間參與作業流程示意圖
資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

1、預評估機制：

預評估機制，雖非屬促參法所規範之程序，惟為提升促參計畫之品質及成熟度，主辦機關可透過預評估機制初步評估民間參與適合度及可行性，並提前檢視應配合及協商事項，以避免主辦機關時間、人力及經費之浪費。

主辦機關運用「公共建設促參預評估檢核表」，檢視促參案件之政策面、法律及土地取得面、市場及財務面之民間參與公共建設可行性，預評估結果為初步可行者，主辦機關應將該結果公開於資訊網路，公開期間不少於十日。期間如有民眾提出意見者，主辦機關應予評估並為適當處置後，始得續辦可行性評估及先期規劃；預評估結果為初步可行性低或不可行者，並非禁止辦理促參，而應就關鍵課題本於公共利益及專業考量，請各單位提供專業意見解決相關課題後，再為適當決定。(公共建設促參預評估機制第五點參照)

2、可行性評估：

主辦機關辦理民間參與公共建設前，應就民間參與效益、市場、技術、財務、法律、土地取得、環境影響及舉辦公聽會提出之建議或反對意見等方面，進行可行性評估；其可行性評估報告應公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日。(促參法第 6 條之 1、細則第 26 條參照)

由於可行性評估作業專業性甚廣，可能包含市場、地政、都計、開發等層面，如屬較複雜或大型案件恐非一般主辦機關人力所能負荷，因此主辦機關可視計畫性質、機關業務及人力等考量，委託聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業，其所需費用亦可視個案特性，依「機關辦理促進民間參與公共建設案件前置作業費用補助作業要點」向財政部申請補助。(促參法施行細則第 81 條參照)

3、先期規劃：

主辦機關經可行性評估結果為可行者，應依可行性評估結果、公共建設目的及民間參與方式，辦理先期規劃並撰擬先期計畫書，就擬由民間參與期間、環境影響評估與開發許可、土地取得、興建、營運、移轉、履約管理、財務計畫及風險配置等事項，審慎規劃並明定政府承諾與配合事項、完成程度及時程。其先期計畫書應公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日。(促參法細則第 52 條參照)

先期規劃目的是基於政府角度，明確表達由民間參與的各項內容及政府承諾與配合事項，並作為招商文件之重要參考，同時應與可行性評估成果報告之定案計畫相符合；由於先期規劃是基於可行性評估結果進一步辦理細部明確規劃，所涉及專業層面不亞於可行性評估作業，因此主辦機關亦可視個案特性委託聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業，其所需費用亦可依「機關辦理促進民間參與公共建設案件前置作業費用補助作業要點」向財政部申請補助。(促參法施行細則第 81 條參照)

4、公告招商及甄審

主辦機關經完成可行性評估及先期規畫後，得備具投資資訊供民間投資人索閱或辦理說明會，並參酌民間投資人建議事項訂定公告及招商文件內容，公開於主管機關資訊網路，及刊登政府採購公報。而公告及招商文件內容，應依個案特性，記載促參法所定要項，主辦機關亦可運用主管機關財政部促參司所訂定各類型促參案件招商文件及投資契約參考文件作為訂定公告內容及招商文件內容之參考依據。(促參法第 11 條、第 42 條、細則第 55 條、第 81 條參照)

參與公共建設之民間申請人，於公告所定期限屆滿前，備妥促參法所定及公告規定資料，向主辦機關提出申請，主辦機關應設甄審委員審核申請案件並評定出最優申請案件申請人；其甄審項目及標準，應以公共建設興辦目的與公共利益為優先考量，應包括財務計畫並得將創新或創意列為甄審項目或子項 (促參法第 43 條、民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法第 3 條參照)

5、議、簽約

主辦機關依據公告內容、招商文件、投資計畫書及綜合評審結果，與最優申請人辦理議約，並訂定合理之議約及簽約期限，議約期限為：自評定最優申請人之日起至完成議約止之期間，不得超過等標期之二倍，且以六個月為限。簽約期限為：自議約完成至簽訂契約期間，以一個月為原則，並得展延一個月。(促參法施行細則第 57 條、第 58 條參照)

(二) 民間自行規劃

民間參與公共建設的途徑，除以政府規劃外，亦可由民間自行規劃參與公共建設，其民間自行規劃申請所需之土地、設施，得由民間申請人自行備具，亦可由主辦機關提供。(促參法第 46 條參照)

為確保民間機構依法申請自行規劃之公共建設，與政府整體施政構想不相衝突。因此規

範民間自行規劃案件，民間機構應先提出有關計畫，送請主辦機關審核，主辦機關經審核如認為不符政策需求，應逕予駁回；如認為符合政策需求，則依據「民間自行規劃申請參與公共建設作業辦法」之審查程序評定之(促參法第 46 條參照)，其流程示意圖分別如圖 5 及圖 6 所示。

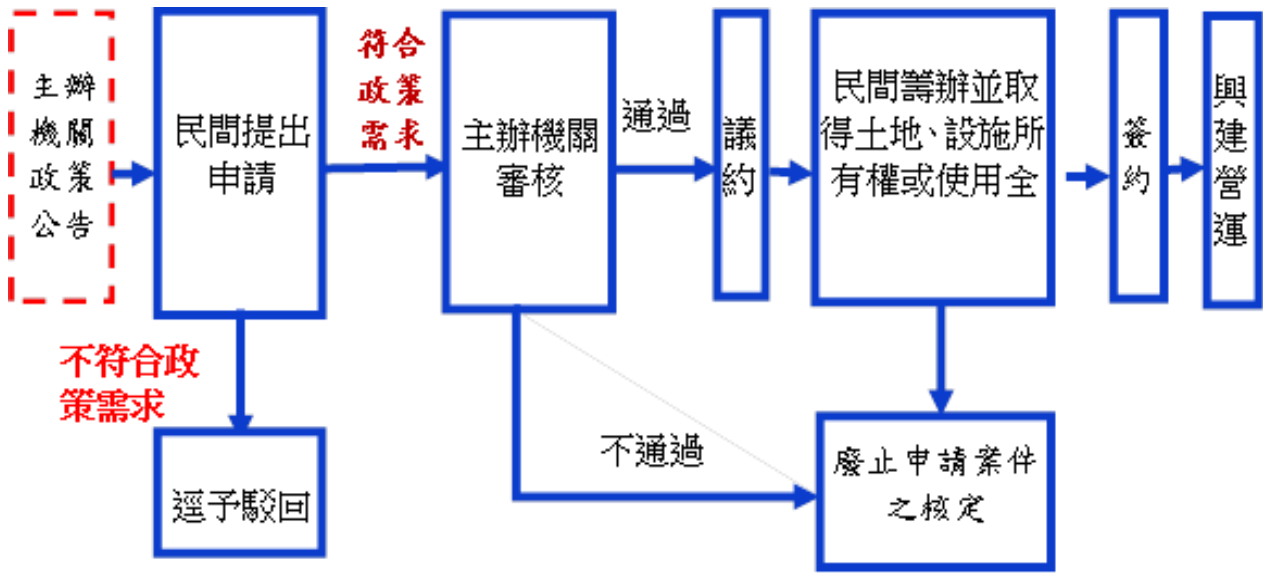


圖 5 民間自備私有土地自行規劃申請民間參與作業流程示意圖

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

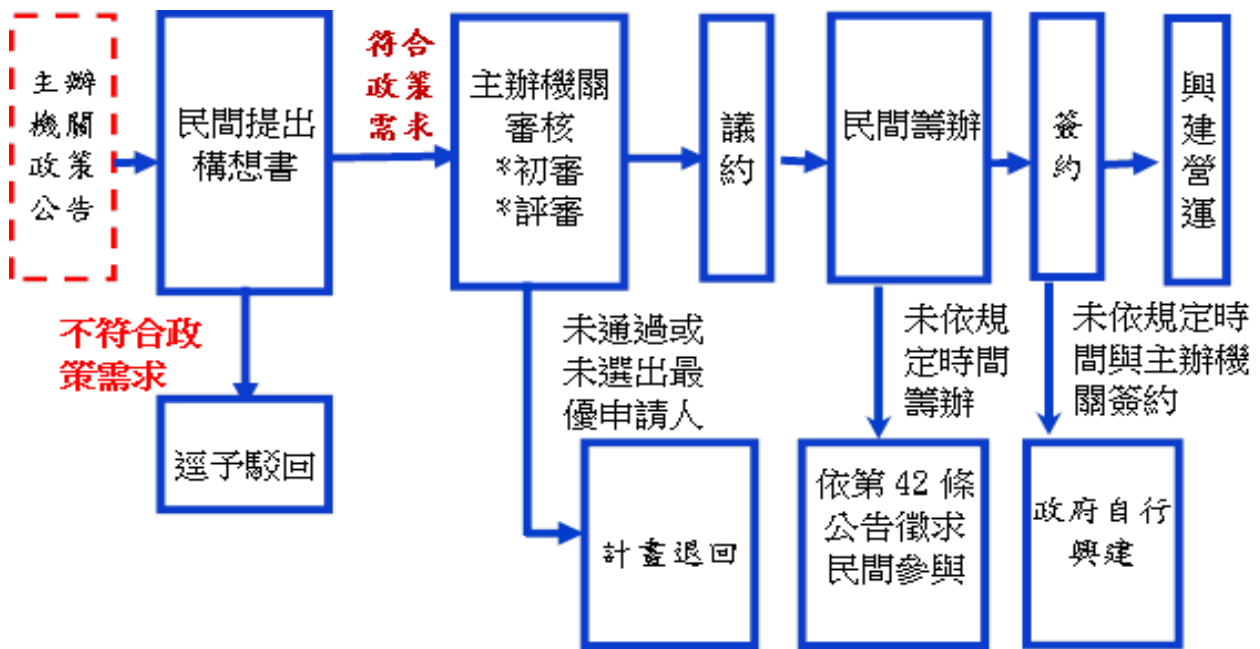


圖 6 主辦機關提供土地設施民間自行規劃申請民間參與作業流程示意圖

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

五、 監督及管理

民間機構參與之公共建設屬公用事業者，如：自來水、電力等，其與社會大眾權益息息相關，因此其有關營運費率與調整時機及方式，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；其於開始營運後費率之調整時機及方式如有修正必要，亦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。(促參法第 49 條參照)

為避免政府因照顧弱勢族群或其他理由規定太多減價優惠，影響民間機構之財務計畫。依促參法營運之公共建設，政府非依法律不得要求減價優惠；其依法優惠部分，政府應編列預算補貼。(促參法第 50 條參照)

為維護公共利益，民間機構依投資契約所取得之權利，除有第 52 條或第 53 條規定之情形，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；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、設定負擔。(促參法第 51 條參照)

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，主辦機關應依投資契約行使要求定期改善、中止一步或全部之興建營運，或終止投資契約之請求權。如上述情節其情況緊急，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或終止投資契約，主辦機關必要時，得依中央目的事業主管機關所定之接關營運辦法，強制接管營運。(促參法第 52 條、第 53 條參照)

營運品質與績效評估為主辦機關監督管理核心，其評估結果可作為民間機構改善參考，因此主辦機關應每年至少辦理一次營運績效評定，經評定為營運績效良好者，得優先定約；營運期間屆滿後，應依投資契約移轉或歸還資產，如有應移轉資產者，應於期滿前一定期限內辦理資產總檢查。(促參法第 54 條、細則第 80 條參照)

依促參法第 48 條規定，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，但其申請及審核程序之爭議，則是準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。另為處理主辦機關與民間機構履約爭議，明定投資契約中應訂定組成協調委員會，若協調未果時，以仲裁方式為之，以求能迅速、有效解決爭議。(促參法第 47 條、第 48 條、第 48 條之 1 參照)

第二節 促參法相關子法概要說明

一、 促進民間參與公共建設法施行細則

促進民間參與公共建設法施行細則(以下簡稱促參法施行細則)係依促參法第 56 條規定訂定，為促參法相關的程序性事項予以規範，以落實促參法的實體規定，促參法施行細則自 89 年 10 月 25 日發布施行後，業經九次修正，為配合促參法於 104 年 12 月 30 日修正施行及參酌實務推動需要，最近一次修正發布日期為 105 年 10 月 4 日，此次修正發布全文 82 條，並

自發布日施行。促參法施行細則全文詳見附錄 2。

二、促參法相關子法

由於促參法所包含的公共建設項目甚多，其目的事業主管機關亦有不同，因此，除促參法施行細則外，財政部及各公共建設類別事業目的主管機關亦訂定有許多依促參法規定應辦理事務之辦法、準則供主辦機關依循，茲依促參法為主，臚列相關子法、行政規則、參考文件及作業指引彙整如下表 1。

表 1 促參法相關子法、行政規則、參考文件及作業指引彙整表

促參法條文	促參法相關子法	相關行政規則、參考文件及作業指引
第三條 (公共建設之範圍)	促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍	促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍訂定及認定原則
第六條 (主管機關之掌理事項)	促進民間參與公共建設專業人員資格考試訓練發證管理及獎勵辦法	
第十一條 (投資契約之內容)		1、 促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則 2、 促參案件招商文件及投資契約參考文件
第十三條 (公共建設所需用地之範圍)	1、 交通部促進民間參與交通建設附屬事業使用容許項目 2、 經濟部促進民間參與公共建設附屬事業使用容許項目 3、 內政部促進民間參與污水下水道系統建設附屬事業使用容許項目	機關辦理促進民間參與公共建設案件附屬事業規劃參考原則
第十五條 (公有土地之撥用及提供方式)	促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法	
第十八條 (地上權之取得)	1、 民間參與經建設施公共建設使用土地地下處理及審核辦法 2、 促進民間參與交通建設與觀光遊憩重大設施使用土地上空或地下處理及審核辦法	
第十九條	1、 經濟部辦理促進民間參與	

促參法條文	促參法相關子法	相關行政規則、參考文件及作業指引
(區段徵收之辦理)	公共建設區段徵收取得土地處理辦法 2、交通部辦理促進民間參與公共建設區段徵收取得土地處理辦法	
第二十二條 (毗鄰地之禁建及限建)	民間參與重大公共建設毗鄰地區禁建限建辦法	
第三十六條 (營利事業所得稅之免徵)	民間機構參與重大公共建設適用免納營利事業所得稅辦法	
第三十七條 (投資抵減)	民間機構參與重大公共建設適用投資抵減辦法	
第三十八條 (關稅之減免及分期繳納)	民間參與重大公共建設進口貨物免徵及分期繳納關稅辦法	
第三十九條 (地價稅、房屋稅、契稅之減免)	各縣市民間機構參與重大公共建設減免地價稅房屋稅契稅辦法 (臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣)	
第四十條 (股東投資抵減)	民間機構參與重大公共建設營利事業股東適用投資抵減辦法	
第四十二條 (公共建設相關事項之公告)		機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引
第四十四條 (甄審委員會之設置及甄審原則)	民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法	1、民間參與公共建設甄審委員會須知 2、民間參與公共建設專家學者建議名單資料庫建置要點 3、民間參與公共建設專家學者建議名單審議小組設置要點
第四十六條 (民間自行規劃申)	民間自行規劃申請參與公共建設作業辦法	

促參法條文	促參法相關子法	相關行政規則、參考文件及作業指引
請參與公共建設之程序)		
第四十七條 (申請及審核之異議及申訴處理)	民間參與公共建設申請及審核程序爭議處理規則	財政部促參申訴審議會設置要點
第四十八條之一 (投資契約應明定組成協調委員會)		促進民間參與公共建設履約爭議協調委員會運作指引
第五十一條之一 (營運績效評定)		促進民間參與公共建設案件營運績效評定作業指引
第五十三條 (緊急處分權)	各類公共建設接管營運辦法 (衛生醫療設施、經建設施、社會福利設施及營建相關、交通建設及觀光遊憩重大設施、農業設施、運動設施、教育設施、文化設施、環境污染防治設施、勞工福利設施)	

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊及本文整理

第三章 促參法 104 年 12 月 30 日修正簡介

促參法自 89 年 2 月 9 日公布實施後，將民間參與公共建設適用範圍由交通建設，擴大至環境污染防治設施、衛生醫療設施、社會及勞工福利設施等公共建設開放予民間參與投資，開啟我國全面性的公私合作，其間於 90 年 10 月 31 日修正促參法第 3 條，增列水利設施及農業設施納入公共建設之適用範圍⁴，之後未有任何異動；然而促參法實施多年以來，時空環境變遷已不如以往，為使民間參與公共建設得以適切配合政府政策，促參法於 104 年 12 月 30 日進行第三次修正，本次共計修正 27 條條文，刪除 1 條條文並增訂 3 條條文，其修正條文及修正重點彙整如下表 2 所示。由於此次修正幅度為歷次最大對未來促參案件之推動影響甚多，以下章節僅就部分重要之規範，說明其變革及主辦機關實務上可能產生的影響。

表 2 促參法 104 年 12 月 30 日修正條文及修正重點彙整表

條次	修正重點
第 3 條	增訂政府廳舍設施為公共建設類別
第 6 條	增訂促參案件宜由專業人員為之，授權主管機關訂定考試發證等辦法
第 6 條之 1	明定辦理促參前應先進行可行性評估，並舉行公聽會聽取各界意見
第 8 條	修正第 1 項第 6 款民間參與方式(BOO)須由民間機構自備私有土地
第 11 條	投資契約載明事項增訂土地租金、營運品質管理及契約變更、終止
第 13 條	修正公共建設所需用地包含公共建設、附屬設施及附屬事業
第 14 條	重大公共建設案件依法應辦理環評、水土保持者，應依都市計畫法及區域計畫法令，辦理平行、聯席或併行審查
第 29 條	刪除政府投資建設一部，增訂得按營運績效給予補貼並明訂於契約
第 30 條	增訂主辦機關提供融資保證等應提報各民意機關審議通過
第 36~40 條	增訂重大公共建設租稅優惠補繳機制
第 46 條	增訂民間自行規劃申請參與案件審查程序及主管機關訂定作業辦法
第 48 條之 1	明定投資契約應明定組成協調委員會，並得明定協調不成時提付仲裁
第 51 條	增訂民間機構非經主辦機關同意，不得辦理合併或分割
第 51 條之 1	明定營運期間內每年應至少辦理一次營運績效評定；優先定約以一次為限且延長期限不得逾原契約期限；營運績效評估作業辦法應於契約明定及納入民間機構營運績效及品質查核紀錄

資料來源：財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

⁴ 參見立法院第 4 屆第 5 會期第 10 次會議議案關係文書，院總第 1581 號，委員提案第 3566 號，2001 年 4 月 21 日印發，委 5-7。

第一節 增訂政府廳舍設施為公共建設類別

為解決政府機關辦公廳舍設施不足問題，活化國（公）有土地，帶動周邊區域發展，降低政府財政負擔、活絡民間資金運用、提升政府辦公設施及為民服務品質，因此本次修法於第 3 條第 1 項中增訂「政府廳舍設施」為民間參與公共建設項目之一。

同法施行細則亦於 105 年 10 月 4 日增訂第 22 條具體說明本法所稱「政府廳舍設施」係指：一、提供民眾服務或統籌規劃該服務措施之政府機關辦公處所及其設施。二、辦理前款業務人員必要之職務宿舍及其設施。除包括直接或間接與為民服務有關之辦公處所及其設施外，亦考量相關業務人員可能涉及因職期輪調、全日執勤或服務偏遠地區等性質，須於任所居住之必要性，明定其必要職務宿舍及其設施亦屬政府廳舍設施。

在財政部 103 年 1 月 20 日所擬訂「財政健全方案」⁵中，已將全面推動資產活化列為政府多元籌措財源策略做法之一，該方案經行政院同意該方案之政策方向，後於 104 年 3 月 4 日訂定「中央政府辦公廳舍建置規劃原則」，針對以辦公為主要用途廳舍之建置以及廳舍建置方式，規範建置辦公廳舍需求之機關應善盡確實評估之責。而本次修法增訂「政府廳舍設施」後，自此政府廳舍設施之新建、增建、改建、修建及營運，將不再只有政府自行編列預算、透過政府採購法之採購方式辦理，亦可透過公私協力，引進民間投資方向為之。

然而，促參法第 3 條第 1 項所稱公共建設，是指「供公眾使用」且「促進公共利益」之建設，二者條件缺一不可，而促參法施行細則第 22 條所明定「政府廳舍設施」之適用範圍，其中辦理前款業務人員必要之「職務宿舍」一項，應屬基於公務人員身分所給予的福利措施或提供公部門執行職務之用，原則上並不具開放性，是否符合本法所規範「供公眾使用」之目的，恐有待商榷。

因此，在財源籌措困難，預算編列不易的情況下，政府如有興擴（建）政府廳舍設施之需求，本文建議仍應本就財政健全方案之精神，優先積極活化閒置資產，使國家資源作最有效之運用，或是在「供公眾使用且促進公共利益」之核心價值下，審慎規劃、適時引進民間資源共同開發，以達到最大之效益。

茲將有關政府辦公廳舍相關法令並列比較如表 3：

⁵ 關於財政健全方案詳可參見財政部國庫署，2014，〈財政健全方案〉，
<http://www.nta.gov.tw/web/ContentB/ContentB.aspx?c0=427>，(瀏覽日期：2017/7/11)

表 3 促參法中政府辦公廳舍相關法令修正對照表

促參法(104/12/30)	促參法(90/10/31)
<p>第三條</p> <p>本法所稱公共建設，指下列供公眾使用且促進公共利益之建設：</p> <p>一、交通建設及共同管道。</p> <p>二、環境污染防治設施。</p> <p>三、污水下水道、自來水及水利設施。</p> <p>四、衛生醫療設施。</p> <p>五、社會及勞工福利設施。</p> <p>六、文教設施。</p> <p>七、觀光遊憩設施。</p> <p>八、電業設施及公用氣體燃料設施。</p> <p>九、運動設施。</p> <p>十、公園綠地設施。</p> <p>十一、工業、商業及科技設施。</p> <p>十二、新市鎮開發。</p> <p>十三、農業設施。</p> <p><u>十四、政府廳舍設施。</u></p> <p>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，由主管機關會商內政部及中央目的事業主管機關定之。</p>	<p>第三條</p> <p>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：</p> <p>一、交通建設及共同管道。</p> <p>二、環境污染防治設施。</p> <p>三、污水下水道、自來水及水利設施。</p> <p>四、衛生醫療設施。</p> <p>五、社會及勞工福利設施。</p> <p>六、文教設施。</p> <p>七、觀光遊憩重大設施。</p> <p>八、電業設施及公用氣體燃料設施。</p> <p>九、運動設施。</p> <p>十、公園綠地設施。</p> <p>十一、重大工業、商業及科技設施。</p> <p>十二、新市鎮開發。</p> <p>十三、農業設施。</p> <p>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，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。</p>
施行細則(105/10/4)	施行細則(104/10/7)
<p>第二十二條</p> <p>本法第三條第一項第十四款所稱政府廳舍設施，指下列各項設施：</p> <p>一、提供民眾服務或統籌規劃該服務措施之政府機關辦公處所及其設施。</p> <p>二、辦理前款業務人員必要之職務宿舍及其設施。</p>	<p>本條為 105 年 10 月 4 日新增 無對應之規定</p>

資料來源：立法院法律系統及全國法規資料庫

第二節 明定可行性評估之強制性及民眾參與機制

本次修法增訂第 6 條之 1，其規定：「(第 1 項)主辦機關依本法辦理民間參與公共建設前，應先進行可行性評估。(第 2 項)前項可行性評估應納入計畫促進公共利益具體項目、內容及欲達成之目標，並於該公共建設所在鄉鎮邀集專家學者、地方居民與民間團體舉行公聽會，對於專家學者、地方居民與民間團體之建議或反對意見，主辦機關如不採納，應於可行性評估報告中具體說明不採之理由。」明確訂定主辦機關辦理可行性評估的義務性，以及適度參採當地居民與民間團體意見。同法施行細則亦於 105 年 10 月 4 日修訂第 26 條、增訂第 27 條，修正可行性評估應涵蓋之內容以及明定可行性評估報告審查及公開事宜。主要特點如下：

一、可行性評估為政府規劃促參案件之必要先行程序

修正前促參法第 42 條第 1 項及同法施行細則第 39 條第 1 項前段，對可行性評估作業原已有規範，惟於同法施行細則第 39 條第 1 項但書規定「但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。」使不涉及政府預算補貼或投資之政府規劃促參案件，得無須辦理可行性評估逕為辦理公告徵求等作業，恐造成未能及時發現作業缺失，導致後續營運案件產生爭議。

因此，本次增訂第 6 條之 1 第 1 項屬通案性規範，即使未涉及政府預算補貼或投資政府規劃促參案件，亦須辦理可行性評估，透過強制性的必要評估程序，得以適度檢視促參案件之公共利益具體項目、內容及達成目標；並修訂同法施行細則第 26 條規範主辦機關應以民間參與角度，就民間參與效益、市場、技術、財務、法律、土地取得、環境影響及公聽會提出之建議或反對意見等方面，審慎評估民間投資之可行性，撰擬可行性評估報告。

前項可行性評估報告應邀請相關領域人士審查，並於辦理公告徵求民間參與前，公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日，以強化可行性評估報告品質及落實資訊透明化立法意旨。

二、明定民眾參與機制—公聽會

本次促參法所增訂第 6 條之 1 第 2 項規定，即是將民眾參與機制明訂於法令之內，規範主辦機關辦理可行性評估時，除政府單位促參專業人員，或是委託民間機構辦理專業評估外，亦須在公共建設所在鄉鎮邀集專家學者、地方居民與民間團體舉行公聽會，廣泛蒐集意見，以強化民眾在計畫規劃階段之參與。

除於可行性評估階段納入公聽會之民眾參與機制外，更進一步規定主辦機關對於公聽會提出之建議或反對意見如不採納，應於可行性評估報告具體說明其理由。因此，促參案件之民眾參與，並非只有民眾單方面的陳述意見，而是主辦機關必須對民眾所提意見有所回應，並將其可行性評估報告公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日，讓民眾了解主辦機關不採納之理由。茲將有關可行性評估相關法令並列比較如表 4：

表 4 促參法中可行性評估相關法令修正對照表

促參法(104/12/30)	促參法(90/10/31)
<p>第六條之一</p> <p>主辦機關依本法辦理民間參與公共建設前，應先進行可行性評估。</p> <p>前項可行性評估應納入計畫促進公共利益具體項目、內容及欲達成之目標，並於該公共建設所在鄉鎮邀集專家學者、地方居民與民間團體舉行公聽會，對於專家學者、地方居民與民間團體之建議或反對意見，主辦機關如不採納，應於可行性評估報告中具體說明不採之理由。</p>	<p>由本法施行細則第三十九條第一項前段移列至本條第一項，並刪除但書規定。</p> <p>本條第二項條文為新增，無對應之規定</p>
施行細則(105/10/4)	施行細則(104/10/7)
<p>第二十六條</p> <p>主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，依本法第六條之一進行可行性評估，應依公共建設促進公共利益具體項目、內容及欲達成之目標，以民間參與角度，就民間參與效益、市場、技術、財務、法律、土地取得、環境影響及公聽會提出之建議或反對意見等方面，審慎評估民間投資可行性，撰擬可行性評估報告。公聽會提出之建議或反對意見如不採納，應於可行性評估報告具體說明其理由。</p> <p>前項可行性評估報告應邀請相關領域人士審查，並於辦理公告徵求民間參與前，公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日。</p>	<p>第三十九條</p> <p>主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。</p> <p>前項可行性評估，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。</p> <p>第一項先期規劃，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。</p> <p>主辦機關辦理民間參與公共建設，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。</p>
<p>第二十七條</p> <p>本法第六條之一第二項及前條第一項之公聽會，指主辦機關向公共建設所在地居民、相關領域專家學者與民間團體及有關機關，廣泛蒐集意見之會議。</p>	<p>本條為 105 年 10 月 4 日新增無對應之規定</p>

公聽會舉行前，主辦機關應通知前項居民、相關專家學者及機關、團體，並將辦理時間、地點、事由及依據等資訊，公開於主辦機關資訊網路。

前項通知對象為公共建設所在地居民者，主辦機關得請當地鄉(鎮、市、區)公所轉知。

公聽會應作成紀錄，公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日。

資料來源：立法院法律系統及全國法規資料庫

三、 可行性評估及公聽會作業注意事項

可行性評估作業，在修正前促參法第 42 條第 1 項及同法施行細則第 39 條第 1 項前段，原已有規範，財政部為亦於 104 年 5 月 15 日財政台財促字第 10425507251 號函頒「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引」，以利各主辦機關辦理促進民間參與公共建設案件；而本次修法已將同法施行細則第 39 條第 1 項但書規定「但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。」予以刪除，另於 105 年 10 月 4 日修訂同法施行細則第 26 條增加「民間參與效益」及「公聽會提出之建議或反對意見」為可行性評估內容之一，惟「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引」尚未配合修正，因此本文建議主辦機關於辦理促參案件過程中，務必隨時留意法令修正進度並引用最新法令，據以依法行政。

另為提升促參案件推動成效，財政部訂有「機關辦理促進民間參與公共建設案件前置作業費用補助作業要點」補助主辦機關辦理促進民間參與公共建設案件前置作業費用，補助項目包含可行性評估、先期規劃、招商準備、公告、甄審、議約及簽約等，配合本次修法，該要點已於 106 年 3 月 31 日修正補助項目，將公聽會列為前置作業補助費用項目之一，主辦機關可視實務作業需要申請補助。

第三節 營運品質管理及營運績效評估

政府規劃促參案件的辦理程序大致可分為三階段，評估階段、招商階段及履約管理階段(張少騰，2016)，廣義而言，評估階段包含：預評估、可行性評估及先期規劃，招商階段包含：公告徵求民間參與、申請審核程序及主辦機關與最優申請人簽約為止，簽約後即是進入履約管理階段。

由於主辦機關與民間機構權利義務係以投資契約為依據，而契約之履行雖因促參個案公共建設特性、民間參與方式有所不同，其履約管理大致上仍可分為：興建、營運與移轉等三階段來辦理，其中又以營運階段為促參案件全生命週期中最長階段，本次促參法修訂第 11 條第 7 款及增訂第 51 條之 1 即是將營運品質管理及績效評估予以法制化，以使營運績效評定作業趨於客觀、合理。分述如下：

一、「營運品質管理」為投資契約「應」記載事項之一

營運品質管理，在修正前促參法施行細則第 22 條之 3 第 1 項第 4 款，原已有規範，惟僅列為投資契約中「得」約定事項之一，若投資契約中未明訂管理機制(如查核項目、重點、方式及作業模式等)，恐使主辦機關無法依約常態性的督促民間機構從事營運改善活動。

有鑑於營運品質為主辦機關監督管理核心，本次修訂第 11 條第 7 款增訂「營運品質管理」為主辦機關與民間機構簽訂投資契約應記載事項之一，並增訂第 51 條之 1 規範主辦機關對於民間機構之營運績效評定辦理期程、評定項目，同時於投資契約訂定檢核標準，作為政府付費及營運績效評估基礎。茲將營運品質管理相關法令並列比較如表 5。

表 5 營運品質管理相關法令修正對照表

促參法(104/12/30)	促參法(90/10/31)
<p>第十一條</p> <p>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：</p> <p>一、公共建設之規劃、興建、營運及移轉。</p> <p>二、土地租金、權利金及費用之負擔。</p> <p>三、費率及費率變更。</p> <p>四、營運期間屆滿之續約。</p> <p>五、風險分擔。</p> <p>六、施工或經營不善之處置及關係人介入。</p> <p>七、稽核、工程控管及<u>營運品質管理</u>。</p> <p>八、爭議處理、仲裁條款及契約變更、終止。</p> <p>九、其他約定事項。</p>	<p>第十一條</p> <p>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：</p> <p>一、公共建設之規劃、興建、營運及移轉。</p> <p>二、權利金及費用之負擔。</p> <p>三、費率及費率變更。</p> <p>四、營運期間屆滿之續約。</p> <p>五、風險分擔。</p> <p>六、施工或經營不善之處置及關係人介入。</p> <p>七、稽核及工程控管。</p> <p>八、爭議處理及仲裁條款。</p> <p>九、其他約定事項。</p>
施行細則(105/10/4)	施行細則(104/10/7)
<p>第三十條</p> <p>本法第十一條第七款所定稽核，應包</p>	<p>第二十二條之一</p> <p>主辦機關為辦理本法第十一條第七款</p>

含公共建設重點稽核項目、程序及基準等事項。所定工程控管，應包含民間機構執行工程之進度、環境保護、施工安全衛生及工程品質管理事項。所定營運品質管理，應包含本法第五十一條之一第三項之營運績效評定作業辦法有關事項。

第三十一條

本法第十一條第九款所定其他約定事項，得包括下列事項：

- 一、雙方聲明及承諾事項。
- 二、用地與設施取得、交付之範圍及方式。
- 三、財務事項。
- 四、依本法第二十九條辦理之補貼事項。
- 五、履約保證。

前項第三款財務事項，得包含民間機構自有資金比率最低要求、融資需求及融資契約提送時間。

第一項第四款補貼事項，應包含補貼方式、上限、調整機制及投資契約提前終止時之處理。

之稽核，應於投資契約訂定重點稽核之項目、程序及基準。

第二十二條之二

本法第十一條第七款所稱工程控管事項，指民間機構執行工程之進度、環境保護、施工安全衛生及工程品質管理事項。

主辦機關為辦理前項工程控管，應於投資契約訂定工程進度及品質控管機制。

第二十二條之三

本法第十一條第九款所定其他約定事項，得包括下列事項：

- 一、雙方聲明及承諾事項。
- 二、用地與設施取得、交付之範圍及方式。
- 三、財務事項。
- 四、營運品質管理事項。
- 五、履約保證。
- 六、契約變更。

資料來源：立法院法律系統及全國法規資料庫

二、明訂「營運績效評定」辦理期程、評定項目及標準

營運績效評定，在修正前促參法第 54 條及同法施行細則第 61、62 條，原已有規範，而本次修正係將原施行細則第 61 條第 1 項規定提升至法律位階，增訂第 51 條之 1 第 1 項規範主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理一次營運績效評定，並於第 2 項明定民間機構得優先定約以一次為限，且延長期限不得逾原投資契約期限。

辦理營運績效評定，由「得」成立修正為「應」成立評估委員會辦理，其評估項目、標準、程序、績效良好之評定方式等作業辦法，應於投資契約明定之。營運績效評定，應納入民間機構營運績效及品質查核紀錄。營運績效評定結果，主辦機關除以書面通知民間機構外，應公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日。

三、營運品質管理及營運績效評估注意事項

財政部為協助主辦機關辦理營運績效評定相關作業，於 106 年 2 月 28 日財政台財促字第

10625506100 號函頒「促進民間參與公共建設案件營運績效評定作業指引」，就辦理營運績效評定作業細節性、技術性事項予以提示；另營運品質管理已為投資契約應記載事項之一，惟財政部 104 年 5 月 15 日財政台財促字第 10425507251 號函頒「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引」尚未配合修正，因此本文建議主辦機關於辦理促參案件過程中，應注意引用最新法令，視促參案件特性及配合實際需要參酌相關作業指引，以利作業。茲將營運績效評估相關法令並列比較如表 6。

表 6 營運績效評估相關法令修正對照表

促參法(104/12/30)	促參法(90/10/31)
<p>第五十一條之一</p> <p>主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理一次營運績效評定。</p> <p>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前與該民間機構優先定約，由其繼續營運。優先定約以一次為限，且延長期限不得逾原投資契約期限。</p> <p>第一項營運績效評估項目、標準、程序、績效良好之評定方式等作業辦法，應於投資契約明定之。營運績效評定，應納入民間機構營運績效及品質查核紀錄。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由本法施行細則第六十一條第一項移列至本條第一項。 2. 由原條文第五十四條第二項移列本條第二項，並明定民間機構優先定約次數及期間限制。 3. 由原條文第五十四條第三項移列本條第三項，並於投資契約訂定檢核標準，作為政府付費及營運績效評估基礎。
<p>第五十四條</p> <p>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。</p>	<p>第五十四條</p> <p>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。</p> <p><u>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。</u></p> <p><u>前項營運績效評估辦法應於契約中明定之。</u></p>
施行細則(105/10/4)	施行細則(104/10/7)
<p>第六十五條</p> <p>主辦機關依本法第五十一條之一第一項規定辦理營運績效評定，應成立評估委員會辦理之。</p> <p>主辦機關應將營運績效評定結果，以書面通知民間機構，並公開於主辦機關資訊網路，期間不少於十日。</p>	<p>第六十一條</p> <p>主辦機關依本法第五十四條第二項規定辦理營運績效之評定，應於營運期間內辦理，每年至少一次；並得成立評估委員會辦理之。</p> <p>主辦機關依本法第五十四條第二項規定與該民間機構優先定約前，應就委託繼</p>

	<p><u>續營運進行規劃及財務評估，研訂繼續營運之條件，以與該民間機構議定契約。</u></p> <p>第六十二條 <u>本法第五十四條第三項所定營運績效評估辦法，應載明下列事項：</u></p> <p><u>一、營運績效評估方法及項目。</u> <u>二、營運績效評估程序及標準。</u> <u>三、其他績效評估事項。</u></p> <p>主辦機關應將營運績效評估結果，以書面通知民間機構。</p>
<p>第六十六條 主辦機關依本法<u>第五十一條之一</u>第二項規定與該民間機構優先定約前，<u>應依第八十條規定辦理資產總檢查，並就繼續營運進行規劃及財務評估，研訂繼續營運之條件，以與該民間機構議定契約。</u></p>	<p>第六十一條第二項 主辦機關依本法第五十四條第二項規定與該民間機構優先定約前，應就委託繼續營運進行規劃及財務評估，研訂繼續營運之條件，以與該民間機構議定契約。</p>
<p>促參營運績效評定作業指引(106/3/28)</p>	<p>無對應之規定</p>
<p>為利主辦機關依促參法第 51 條之 1 規定辦理營運績效評定相關作業，訂定作業指引供參考使用。指引內容部分如下： 營運績效評估委員會之組成及運作 營運績效評定作業辦法 營運績效評估程序</p>	

資料來源：立法院法律系統、全國法規資料庫及財政部推動促參司民間參與公共建設資訊

第四節 投資契約明定組成協調委員會及協調不成時提付仲裁

促參案件簽訂投資契約後即進入履約管理階段，一般而言履約階段所需時間較長，相形之下發生的爭議也更多，在促參法修法以前，對於促參案件履約階段之爭議機制相關法規，僅在第 11 條規定須將爭議處理及仲裁條款記載於投資契約，以及同法施行細則第 22 條第 2 項明文：「投資契約，應明定協調委員會之組成時機、方式及運作機制，以協商處理契約履行及其爭議事項。」因此，修法前促參法對於履約階段之爭議解決，原則上先由契約雙方本於誠信進行協商，若協商不成，則透過「協調委員會」促成協議，若協調委員會介入仍無法解決紛爭，則視契約有無仲裁約定，若無則透過訴訟來處理。

由上述可知，促參法對於履約階段之爭議處理並未有具體規定，而是透過投資契約所約定事項來處理爭議事項，因此投資契約條款的訂定遂成為重要課題，而財政部亦分別於 103 年(BOT、OT)及 104 年(BOO、ROT)訂定各種民間參與方式的招商文件及投資契約參考文件，供主辦機關依個案特性參考運用，訂定個案適用之招商文件及投資契約，以利後續招商及履約管理。

本次促參法增訂 48 條之 1 規定：「投資契約應明訂組成協調委員會，以協調履約爭議；並明訂協調不成時，提付仲裁。」即將協調委員會之組成提升為法律位階，同時考量仲裁具有兩造對立性較低、仲裁較訴訟程序迅速，以及投資契約之順利履行攸關公共服務之繼續性提供等特性，明定於協調委員會協調不成後，提付仲裁，將仲裁做為爭議之解決機制之一。

由於協調委員會的成立已為明定程序，故財政部於 105 年 1 月 13 日函頒「促參公共建設履約爭議協調委員會運作指引」，以協助主辦機關於投資契約成立協調委員會相關事宜之參考，須注意的是，由於促參案件招商文件及投資契約參考文件迄今尚未修正⁶，主辦機關於招商及簽約時，如有參酌財政部所訂定之招商文件及投資契約參考文件時，有關協調委員會相關條款，仍應優先參酌促參公共建設履約爭議協調委員會運作指引，以利作業。茲將協調委員會相關法令並列比較如表 7。

⁶ 財政部推動促參司現正辦理 106 年促參招商及投資契約參考文件修訂作業，詳可參見 <http://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/News/Display.aspx?ID=1805>，(瀏覽日期：2017 年 7 月 25 日)

表 7 協調委員會相關法令修正對照表

促參法(104/12/30)	促參法(90/10/31)
<p>第四十八條之一 投資契約應明定組成協調委員會，以協調履約爭議；並得明定協調不成時，提付仲裁。</p>	<p>由本法施行細則第二十二條第二項移列，並明定協調不成時，提付仲裁。故無對應之規定</p>
施行細則(105/10/4)	施行細則(104/10/7)
<p>第六十三條 依本法第四十八條之一於投資契約明定組成協調委員會者，應載明其組成時機、方式及運作機制。</p>	<p>第二十二條第二項 投資契約，應明定協調委員會之組成時機、方式及運作機制，以協商處理契約履行及其爭議事項。</p>
促參履約爭議協調委員會運作指引 (105/1/13)	無對應之規定
<p>為協助主辦機關依投資契約成立履約爭議協調委員會，處理契約履行及其爭議事項，提升協調效率，解決履約爭議，訂定作業指引供參考使用。指引內容部分如下： 協調委員會組成時機、方式及運作。 協調委員會任務、委員選任 協調不成立之救濟程序</p>	
	促參案件招商文件及投資契約參考文件 (2014、2015)
	<p>103 年促進民間參與公共建設招商文件及投資契約參考文件-BOT 103 年促進民間參與公共建設招商文件及投資契約參考文件-OT 104 年度促進民間參與公共建設招商文件及投資契約參考文件-BOO 104 年度促進民間參與公共建設招商文件及投資契約參考文件-ROT</p>

資料來源：立法院法律系統、全國法規資料庫及財政部推動促參司促進民間參與公共建設資訊

第四章 基隆市政府促參推動機制及效益

第一節 基隆市政府促參推動機制

基隆市政府為促進所屬各機關學校積極推動民間參與公共建設，於 92 年 4 月成立「基隆市促進民間參與公共建設推動小組」〈以下簡稱基隆市促參推動小組〉，由市長、副市長及局處首長擔任召集人及委員，透過業務經驗分享及集思廣義，解決法令、溝通及實務執行上之問題，並成立市府促進民間參與公共建設業務單一窗口，自 102 年起由財政處專責辦理此項推動業務，俾使市府各機關辦理促參案件能順利進行。以下就基隆市政府促參推動相關機制簡要說明：

一、基隆市促進民間參與公共建設推動小組

為推動民間參與基隆市境內之公共建設業務，特設基隆市促進民間參與公共建設推動小組並訂定「基隆市政府促進民間參與公共建設推動小組設置要點」據以執行促參推動業務。該小組會議以每六個月召開一次為原則，會議召集人由市長兼任，副召集人由副市長兼任，執行秘書由財政處兼任之，協助召集人綜理業務，其餘成員由各機關首長兼任。其組織圖如下圖 7 所示，小組之任務如下：

- (一) 促進民間參與公共建設之推動事項。
- (二) 民間參與公共建設計畫之協調事項。
- (三) 其他民間參與公共建設之相關事項。

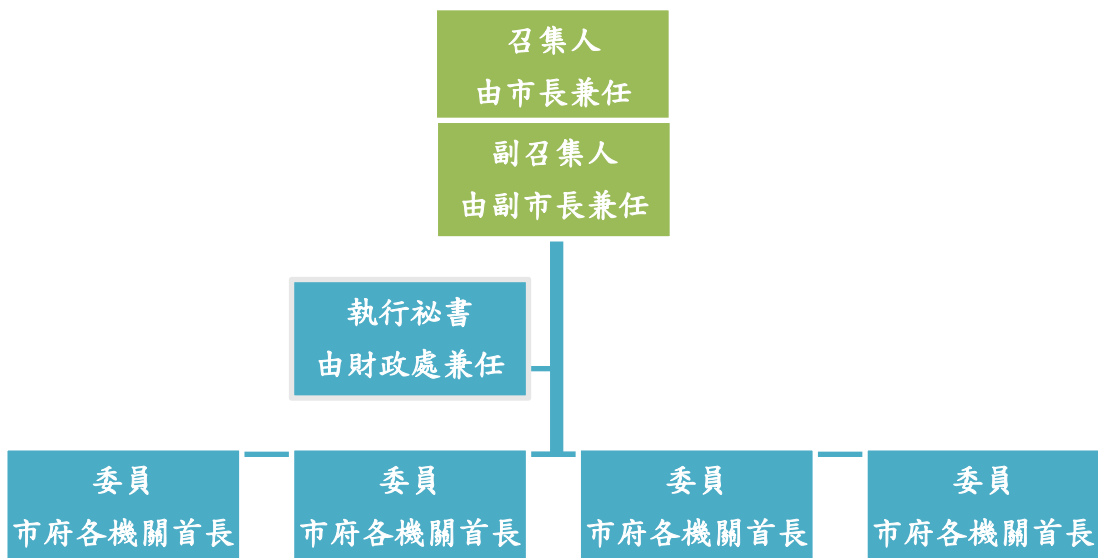


圖 7 基隆市政府促參推動小組組織圖

資料來源：基隆市政府促進民間參與公共建設推動小組設置要點

二、 基隆市促進民間參與公共建設工作小組

基隆市政府為督促各主辦機關積極辦理促參案件並爭取促參案件前置作業費用補助申請事宜，於 104 年起成立基隆市促進民間參與公共建設工作小組，由副市長擔任召集人，財政處處長擔任執行秘書，就促參案件相關資訊整合及未來方向密集討論處理，成立初期為每月召開一次工作小組會議，考量各單位促參案件掌握成熟度，自 105 年改按每季召開會議，持續追蹤案件進度。

三、 各主辦機關

基隆市政府促參案件係依該公共建設內容及專業性歸屬於市府各目的事業主管機關辦理，並會請地政、都計等單位就土地取得及使用面予以協助，主辦機關定期將辦理進度彙報於基隆市促參工作小組，案件內容如涉及多個權責單位則藉由會議橫向聯繫討論，以利促參案件執行。

四、 基隆市促參窗口

基隆市政府為推動促參業務，責由財政處支付金融科擔任基隆市促參業務窗口，所轄業務除轉達財政部推動促參司所訂各項政策、制度及政令宣導外，並統整市府促參案件各項資訊，其主要工作項目如下：

- (一) 促進民間參與公共建設案件彙辦。
- (二) 促進民間參與公共建設案件訪視。
- (三) 促進民間參與公共建設推動小組會議。
- (四) 促進民間參與公共建設教育訓練。

第二節 基隆市近五年促參案件執行效益

根據財政部推動促參司「民間參與公共建設資訊系統」列管資料統計，自 101 年至 105 年底，基隆市完成簽約之廣義促參案件⁷共計 7 件，民間簽約金額高達新臺幣 1 億 9,882 萬餘元。個案情形彙整如下表 8 所示⁸。

表 8 近五年完成簽約之促參案件彙整表

年度	案件名稱	公共建設類別	民參方式	簽約金額(千元)	創造就業(名)	民間投資金額(千元)	政府節省營運支出(千元)
101	基隆市立體育場仁愛游泳池暨停車場委外經營案	運動設施	OT	5,000	10	1,700	8,000
101	基隆市國民運動中心營運移轉案	運動設施	OT	12,000	25	1,200	13,000
102	基隆市成功立體停車場整建、營運及移轉案	交通建設	ROT	20,019	4	20,019	60,396
103	基隆市原稅務局七堵分局房地標租案	衛生醫療設施	公開招標 (採購法)	25,000	20	25,000	0
104	基隆市東岸立體停車場營運移轉案	交通建設	OT	118,276	9	118,275	54,030
104	百福立體停車場營運移轉案	交通建設	OT	11,925	8	11,925	31,220
104	基隆市果菜市場公開標租案	商業設施	公開招標 (採購法)	6,600	20	6,600	16,040

資料來源：整理自財政部推動促參司「民間參與公共建設資訊系統」

⁷ 廣義促參案件，泛指民間投資公共建設方式除促參法之規範外，結合其他法令辦理者，如國有財產法、商港法、都市更新條例、大眾捷運法、漁港法、電業法即其他供用事業相關法令等，亦屬之。

⁸ 基隆市 105 年度未有完成簽約案件。

經統計基隆市自 101 年至 105 年底之促參政策效益，近五年民間投資增加財政收入總計 1 億 9,551 萬餘元，減少政府營運財政支出總計 1 億 7,548 萬餘元，並創造就業機會計 96 名。基隆市近五年推動民間參與公共建設執行效益如下表 9。

表 9 基隆市近五年推動民間參與公共建設計畫執行效益一覽表 (單位：千元)

年度	101	102	103	104	105	合計
民間投資金額 (千元)	13,700	20,018	25,000	136,800	0	195,518
政府節省營運 支出(千元)	13,800	60,396	0	101,290	0	175,486
創造就業(名)	35	4	20	37	0	96

資料來源：整理自財政部推動促參司「民間參與公共建設資訊系統」

經分析 101 年至 105 年底促參案件民間參與方式，以 OT(Operate-Transfer)案件數最多，比例為 57%，ROT 次之，比例為 14%，而 BOT/BOO/BTO 均無案件，另有依採購法公開招標計 2 件，比例為 29%；簽約金額則以採購法公開招標者最高，比例為 81%。101 至 105 年促參案件民間參與方式件數及金額比例如下表 10 所示。

表 10 基隆市近五年促參案件民間參與方式件數及金額比例

民間參與方式	案件數	案件比例	簽約金額(千元)	簽約金額比例
BOT	0	0%	0	0%
OT	4	57%	17,000	9%
ROT	1	14%	20,019	10%
BOO	0	0%	0	0%
BTO	0	0%	0	0%
公開招標(採購法)	2	29%	161,801	81%
合計	7	100%	198,820	100%

資料來源：整理自財政部推動促參司「民間參與公共建設資訊系統」

再進一步以促參公共建設類別分析，基隆市近五年促參案件以交通建設類別簽約件數及簽約金額皆為最高，比例分別為 43% 及 58%，運動設施類別之簽約件數次高，商業設施類別之簽約金額次高。101 至 105 年促參案件之公共建設別案件數及簽約金額如下圖 7 所示。

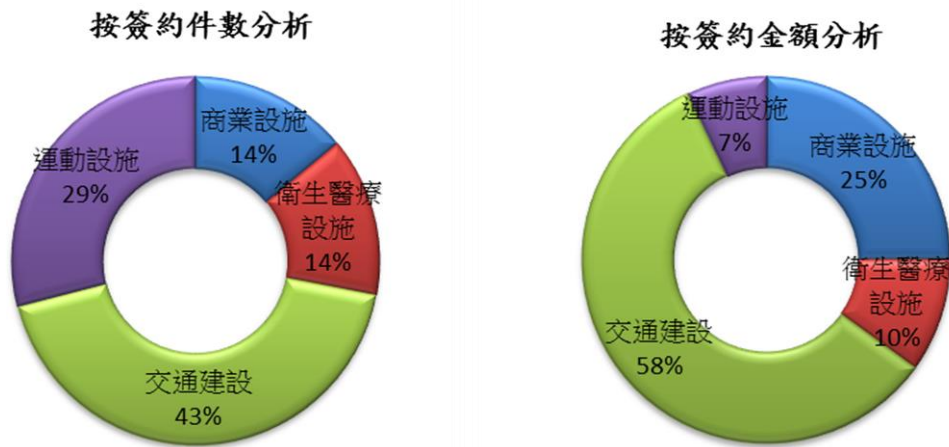


圖 7 基隆市近五年促參案件之公共建設別案件數及簽約金額統計圖

資料來源：整理自財政部推動促參司「民間參與公共建設資訊系統」

綜上所述，基隆市近五年以 OT 及 ROT 案件數占近 7 成，雖然投資規模不若 BOT 大，對於節省政府營運期的人事業務費用，且避免設施閒置有很大的貢獻；另外，基隆市受限於先天地形環境及氣候多雨等因素，以及基隆台北間大量通勤人口之影響，都市交通及室內運動設施不足為市民所關心的議題，也因此，基隆市近五年促參案件類別係以交通建設為大宗，運動設施為次之，即是針對市民迫切需求的公共建設積極辦理的成果。

第三節 基隆市近五年解除列管促參案件原因分析

根據基隆市促進民間參與公共建設推動小組及工作小組 101 年至 106 年會議紀錄資料顯示，自 101 年至 105 年底，透過基隆市促進民間參與公共建設推動小組及工作小組列管並解除列管之促參案件共計 16 件，其中啟案年度 99 年計 2 件，103 年計 2 件，104 年計 7 件，105 年計 5 件，個案解除列管原因⁹情形彙整如下表 11 所示。

⁹基隆市促進民間參與公共建設推動小組及工作小組 101 年至 105 年歷次會議記錄詳見附錄 3

表 11 基隆市近五年解除列管促參案件彙整表

編號	案件名稱	主辦單位	啟案列管年度	解除列管年度	解除列管原因略述	進入促參規畫階段
1	北台綜合科技園區開發案	產發處	99	102	環評未通過，內政部都委會撤銷都市計畫變更案，且基隆河沿岸農業區及保護區受禁止變更為建築用地的限制，因故解除列管	否
2	基隆市情人湖公園鼓勵投資開發案	交旅處	99	104	經交通部觀光局評鑑作業結果，納入北觀國家風景特定區案處經營範圍，故解除列管	否
3	和平島東南側水岸都市更新計畫	都發處	103	106	原計畫與目前港務局規劃有所不同，目前未有明確方向，暫時解除列管。	否
4	基隆市七堵轉運站民間自提 BOT 案前置作業計畫	交旅處	103	104	與國產署及台鐵局討論共同合作開發事宜，惟無共識，改與國產署協調合作開發停車場，轉運站案，解除列管	否
5	長潭段 1260 地號等 9 筆市有土地案（即北寧路 988 餐廳旁	產發處	104	106	與漁業署規畫方向尚無共識，且未來規劃方向尚未明確，暫時解除列管	否
6	武昌街舊宿舍	文化局	104	104	受限於基地範圍環境條件，不適合納入促參招商案，且該歷史建築所有權人為財政部國有財產署，因故解除列管。	否
7	調和市場 2 樓招租案	產發處	104	104	原規劃配合海科館週邊環境及空間樣態改變，以吸引觀光客流連消費轉型目的，因政策規劃方向調整，改作為社會處中正區托嬰中心，因而解除列管。	否
8	國際醫療專區計畫	衛生局	104	104	原規畫以北北基桃作為思考方向，並將資源擴展至金山及福隆一帶，惟因國發會近期尚無補助	否

編號	案件名稱	主辦單位	啟案列管年度	解除列管年度	解除列管原因略述	進入促參規畫階段
					設立國際醫療專區之計畫，因而解除列管。	
9	光復營區砲台博物館及祥豐市場彈藥庫 2 個營區	文化局 都發處	104	104	涉及移撥機關行政院岸巡北部巡防局組織改造中，移撥時程不明，另軍備局彈藥庫部分主管機關國防部仍有使用需求，規劃方向不一，暫解除列管。	否
10	安樂分處所前停車場	交旅處	104	104	基地範圍無變更為停車場用地之必要性，且使用分區涉及多項變更之審議期程尚未定案，現階段無法辦理促參規劃作業，因而解除列管。	否
11	觀光纜車優先路廊運輸規劃	交旅處	104	104	原規劃自舊第二分局-中正公園-海門天險-海關宿舍全長約 2.15 公里設置觀光纜車優先路廊運輸，串連山海資源與歷史文化，惟涉及後續中正公園定位、交通配套、都市變更及土地權屬等問題，且未獲促參司申請計畫前置作業補助，因故解除列管。	否
12	海關宿舍	都發處 交旅處	105	106	海關土地及其職務宿舍連同周邊國有土地，已納入市府「希望之丘周邊地區整體發展規劃設計-B 案海門天險及周邊地區」案，因而解除列管。	否
13	信號山-高遠新村	文化局	105	106	已納入「基隆市中山區白米甕、太白社區周邊發展規劃設計案」規劃，因而解除列管	否
14	光復營區 (藝術村)	文化局	105	106	已納入大基隆歷史場景再現整合計畫中，因而解除列管	否
15	旭丘營區 (ROT)	文化局	105	106	已納入大基隆歷史場景再現整合計畫中，因而解除列管	否

編號	案件名稱	主辦單位	啟案列管年度	解除列管年度	解除列管原因略述	進入促參規畫階段
16	基隆市立體育館、游泳池及附設停車場營運管理移轉案	體育場	105	106	預評估結果為初步可行，並向促參司申請前置作業補助，後因市府政策方向調整，暫解除列管	否

資料來源：整理自基隆市促進民間參與公共建設推動小組及工作小組 101 年至 106 年會議紀錄

經分析個案解除列管原因，因環評未通過、涉及多項使用分區變更、都市計畫變更者計 3 件；併入其他規畫案者計 5 件；因基地範圍尚有其他機關，且與其他機關規劃方向不同者計 4 件；因市府政策方向調整者計 2 件；因其他原因(如：歷史建築管理人為國產署、國發會近期無相關計畫)者計 2 件，其解除原因分類統計表如下表 12 所示。

表 12 基隆市近五年解除列管原因分類統計表

解除原因	案件編號	案件數	比例
環評未通過、涉及多項使用分區變更、都市計畫變更	1、10、11	3	19%
納入其他規畫案	2、12、13、14、15	5	30%
基地範圍尚有其他機關，且與其他機關規劃方向不同	3、4、5、9	4	25%
市府政策方向調整	7、16	2	13%
其他(歷史建築管理人為國產署、國發會近期無相關計畫)	6、8	2	13%
合計		16	100%

資料來源：整理自基隆市促進民間參與公共建設推動小組及工作小組 101 年至 106 年會議紀錄

綜上所述，基隆市政府對於促參案件推動的積極度，以 104 年為啟案能量達到最高峰共計 7 件，占了將近五成比例，究其原因應屬林右昌市長上任後積極關注促參相關事務之推動有關；另外經分析解除列管原因，屬納入其他規畫案為主要解除列管原因，顯示市府規劃促參案件思考方向之多元化，透過資源盤點及整合以及工作小組密集式討論，將規劃案件效益擴大，以加強促參案件之多樣性。

第五章 結論與建議

本文透過探討促參法 104 年 12 月 30 日部分修正重點，彙整出在法令修正後辦理促參案件時應注意事項，並透過分析基隆市政府近五年來促參案件，統整出基隆市政府在辦理促參案件中可能面臨的問題，提出以下結論與建議。

第一節 結論

一、促參適用法令面

促參法於 104 年 12 月 30 日修正，促參法施行細則並於 105 年 10 月 4 日修正發布，雖修正幅度層面甚廣，惟大致上屬原有規定予以提升至法律位階，如：可行性評估，或將本為「得」辦理事項修正為「應」辦理強制事項，如：營運品質管理列為投資契約應記載事項之一，以及營運績效評估委員會由「得」成立改為「應」成立；另本次修法重要特色之一，除明文將民眾參與機制納入可行性評估外，更督促主辦機關落實政府資訊公開義務，如：可行性評估報告、公聽會紀錄以及營運績效評估紀錄等，此次修正均規範應予公開至主辦機關公開網路，由此可知，促參案件雖為私法契約，但實質上亦屬為富含公共利益之行政契約，因此透過相關文件之公開，將有助於落實公眾監督機制。

二、促參推動組織面

基隆市政府促參案件推動及辦理係由該公共建設所屬主管機關主辦，並會請地政、都計等單位就土地取得及使用面予以協助，每季透過促參工作小組追蹤列管案件辦理進度，如有涉及跨單位作業項目亦透過工作小組即時橫向協調，另每半年將促參案件辦理情形彙報於促參推動小組，以積極掌握基隆市促參案件效益；由於基隆市大型促參案件不多，若成立專責單位恐不符成本效益，且涉及組織檢討，議會通過不易。因此，目前大型或較複雜之促參案件多委託專業顧問公司協助主辦機關辦理可行性評估、招商文件撰擬、議約等工作。至於較單純案件之營運績效評估則由執行機關自行辦理，必要時再行委請專業機構協助。

三、促參案件效益面

基隆市近五年以 OT 及 ROT 案件數占近 7 成，對於擷節政府支出、創造就業機會，顯有助益；惟依據財政部推動促參司統計自 91 至 105 年促參案件簽約金額成效分析，歷年促參案件以 BOT 方式所帶來的財務效益最高，高達 5,509 億元(李嘉珍，2017)，相對於基隆市自身財源有限、地方財政多仰賴中央補助之情況下，BOT 方式更應是努力採行的方向。

另外，我國促進民眾參與公共建設的法令歷程，已由「獎勵民間參與交通建設條例」所指交通建設，擴大範圍至「促進民間參與公共建設法」所定 21 項目公共建設，惟基隆市近五年促參案件類別仍以交通建設為大宗，因此在未來促參案件推動上，若

能多方思考促參模式的多樣化，並擴大適用範圍類別，相信亦可加速公共建設與服務的提供。

第二節 建議

一、針對評估規劃階段，建置內部控制制度

基隆市政府為強化內部作業，已於 103 年 1 月 22 日訂定「基隆市內部控制制度共通性作業範例製作原則」，由各權責單位依據所屬特性，擇定作業項目制作共通性作業範例供各單位參採運用，其中財政處已完成作業項目計有出納業務及財產管理業務共 2 項；另為強化主辦機關辦理促參案件，財政部亦於 106 年 6 月 30 日訂定「辦理政府規劃促進民間參與公共建設案件評估及規劃作業階段控制作業」之共通性作業範例、作業流程圖及控制作業自行評估表等資料供各機關參採。

惟經分析基隆市政府近五年促參案件發現，促參案件自啟案、規劃至評估作業期間，可能遭遇施政策略的調整、經濟環境變遷等因素，造成促參案件在評估及規劃作業階段所需時間甚長，因此本文建議，基隆市政府可參採財政部所訂定之促參案件評估及規劃作業階段控制作業之共通性作業範例，並依作業特性訂定基隆市政府所適用之共通性控制作業，除可供基隆市政府所屬各主辦機關運用外，亦可透過良好的內部控制制度，提升促參案件之作業品質。

二、低自償率公益型促參案件，邀請專家學者進行財務可行性評估

歷年來促參案件實務上多以自償能力作為主要準則，對於財務自償能力不高之公益型公共建設，促參法雖允許主辦機關補貼其所需貸款利息或按營運績效給予補貼，但實務上多數是以附屬事業及附屬設施所產生的利潤來彌補專案核心部分自償率之不足，然而可能產生主辦機關過度樂觀預估本業收入，及過度仰賴不確定之開發效益的疑慮。

基隆市政府現行促參案件的可行性評估大都委託專業顧問公司辦理，然而往往輕忽市場可行性分析，且過度相信財務可行性分析，架構在不切實際的「假設市場條件」之下進行複雜的財務可行性分析，導致所得結果與民間落差太大，以致民間參與意願低落，無法成案。

另財政部統計(立法院第 9 屆第 3 會期第 5 次會議議案關係文書，2017)，自 91 年至 105 年底完成簽約促參案計 1,450 件，提前解約案計 149 件，占總簽約件數約 10%，經分析提前解約原因，以財務面最高(占 42.7%)，多為廠商市場評估偏差，導致經營不善或資金周轉不靈；合約執行面次之(占 37.8%)。因此本文建議，基隆市政府各單位於審查可行性評估報告時，可邀請具有財務分析背景之專家學者，針對個案提供客觀意見，將有助於提高低自償性公益型促參案件財務可行性之客觀性。

三、將營運績效評定作業辦法及協調委員會之組成，納入投資契約

本次 104 年修法後有關營運績效評估規定修正甚多，而財政部為使各主辦機關有

效掌握公共建設營運品質與績效，於 106 年 3 月 28 日訂定「促進民間參與公共建設案件營運績效評定作業指引」供各機關參採，以期營運績效評定作業更臻客觀與公平。另本次修法亦將協調委員會之組成提升為法律位階，財政部並於 105 年 1 月 13 日訂定「促進民間參與公共建設履約爭議協調委員會運作指引」，以協助各主辦機關處理契約履行及其爭議事項，提升協調效率。

由於促參投資合約往往長達十、二十年，監督及協調機制的優劣對於個案的成敗有重大的影響，因此本文建議，基隆市政府已完成簽約促參案件中，如有未明定營運績效評定作業辦法或尚未組成協調委員會者，主辦機關應參考該作業指引，儘速與民間機構協商定之並納入投資契約，以強化監督及評估機制。

四、定期辦理促參專業訓練，強化市府促參案件承辦人員規劃及執行能力

促參案件之執行層面涉及財務、工程、管理、營運、法律等各項專業領域，須將予切實整合方能成就促參案件，因此本次修法即參酌採購法第九十五條規定，增訂促參法第六條第二項規定主辦機關辦理促參案件宜由專業人員為之，財政部並於 105 年 4 月 15 日擬具「促進民間參與公共建設專業人員資格考試訓練發證管理及獎勵辦法」，藉由建立促參專業人員之訓練與發證制度，強化辦理促參案件人員專業能力，進而提升促參案件品質。

目前基隆市政府促參人員大多藉由參加財政部推動促參司所舉辦各項促參專業課程進行相關訓練，然而受限於路途遙遠、舟車勞頓等因素，可能降低促參人員參訓意願，因此本文建議，基隆市政府應就地定期舉辦促參專業人員之訓練課程，且各單位首長更應鼓勵促參承辦人員及主管參訓，透過相關人員集中於同一時地訓練，增加經驗交流機會亦可對促參個案的討論有即時性的幫助。

參考文獻

一、期刊

1. 林明鏘(2015)。臺灣 BOT 的制度缺陷與修法建議。月旦裁判時報，36，50-59。
2. 張少騰(2016)。促參招商模式與議約程序之檢討。工程，89(1)，98-105。
3. 曾國基、張璠(2016)。促參案契約提前終止情形與履約管理機制簡析。財稅研究，45(4)，98-117。
4. 詹鎮榮(2016)。促進民間參與公共建設法 2015 年修正簡介與評釋。臺灣法學雜誌，291，13-27。

二、政府文書

1. 立法院第 9 屆第 3 會期第 5 次會議議案關係文書，院總第 887 號，政府提案第 15700 號之 262，2017 年 3 月 15 日印發，報 1630-1631。

三、網路資料

1. 自由時報(2017)。去年促參簽約 94 件 總金額降至 606 億。2017 年 6 月 9 日，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/2094971>。
2. 李嘉珍(2017)。促參計畫基本認知。106 年度促參專業訓練課程基礎訓練班。23-25，取自 <http://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=4057>。

四、網站資料

1. 財政部推動促參司促進民間參與公共建設資訊 <http://ppp.mof.gov.tw>
2. 立法院法律系統 <http://lis.ly.gov.tw>
3. 全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw>
4. 基隆市政府主管法規查詢系統 <http://exlaw.klccg.gov.tw>
5. 維基百科 <https://zh.wikipedia.org>

翁委員利芳審查意見：

本文透過探討促參法 104 年 12 月 30 日部分修正重點，指出政府規劃促參案件於修法前後之差異性，另因此次修正幅度甚大，相關法令目前正陸續修正中，文中亦特別說明促參案件於修法過渡時期相關法規適用優先順序，可供各執行機關於辦法促參實務上法意參考。本文再以基隆市政府為主體，除概述市府推動促參機制外，並透過分析市府近五年促參案件，實證研究出市府於推動促參過程中可能面臨的問題，並給予實務上運作之建議，值得供市府各執行機關參考。