

# 一、緒論

## 1.1 研究動機與目的

促進民間參與公共建設法經民國 89 年公佈施行以來，歷任閣揆皆大力推廣促參案件，行政院游前院長並於 91 年 11 月（以下簡稱促參法）裁示成立「行政院促進民間參與公共建設推動委員會」，由林前副院長信義擔任主任委員，行政院公共工程委員會為幕僚單位，指示各部、會、署由各自業務項下評估促參案件可行性，依據促參法規定專案推動各類型促參案件。

依促進民間參與公共建設法規定，民間參與公共建設，因規劃主體之不同概分為民間自行規劃申請參與公共建設案件及政府規劃民間參與公共建設案件二大類，近二年來，民間自行規劃案件陸續提出，包含「淡海新市鎮海濱遊憩事業、捷運淡海線、填海造地及其周邊土地開發辦理民間參與公共建設案-833 億」、「中龍公司臺中港一貫作業鋼廠第二期建廠工程案-600 億」、「民間自提四重溪溫泉公園民間投資開發案-12 億」、「民間自行規劃信義區輕軌捷運系統興建與營運專案-151 億」、「高雄智慧城市 BOT 案-172 億」、「高雄市污水下水道系統擴建及建設計畫 BOT 案」、「和桐化工設廠案-38 億」等案，93 年度民間自行規劃案件之民間已簽約共計五案，投資金額約達 620 億元，但案件投資金額集中於「中龍公司臺中港一貫作業鋼廠第二期建廠工程案-600 億」。

由政府規劃的案件優點為主辦機關負責備標作業，民間機關省去先期規劃成本，但若專案規劃流於形式或未妥適考量技術、財務及法律等面向，往往造成投資人卻步的主因，由民間規劃的案件係為投資人主動積極參與公共事務，並尋求較高的投資報酬及商機，所以較政府規劃的案件更為積極，但由前述簽約案件態樣可知，投資人雖對民間自行規劃案件感興趣，但投資額度仍以小額資本且觀望性質居多，主辦機關及民間企業之間仍存在若干落差，故本文主要係探討現今民間自行規劃運作體系，做為未來主辦機關修改相關法條事項等參考為目的。

## 1.2 研究範圍

促參法及其相關子法之規定，以往多偏重於政府規劃案件之處理，至於就民間自行規劃申請參與公共建設案件之處理則較少著墨，僅於母法第四十六條及促進民間參與公共建設法施行細則（以下簡稱施行細則）第四十四條至第四十六條有所規範，行政院公共工程委員會於九十一年三月一日訂定「主辦機關審核民間

政府規劃案件之推動，以現行政策做法而言，將行政院高層執行力推至前線，成效顯著，但以自行規劃案件而言，似乎較趨近於民間自願經營公共建設之前瞻性思考，為使自行規劃案件能於政府、民間之角色中，將公益及利益作最佳化的衡量，並落實於法制面，故本研究以探討修正現行促參法第 46 條、施行細則第 44、45、46 條及注意事項等條文為研究範圍。

### 1.3 研究方法

本研究的進行主要分為五個步驟，研究流程如圖 1-1 所示，各步驟執行方式及方法簡述如下列：

#### 1. 文獻回顧

藉由相關文獻及史料回顧，對於我國在推行民間參與參與公共建設案件之概況，進行整理與分析，並找出對自行規劃案件於現行促參推動環境中，所扮演的角色與重要性，最後為利落實於法制面，蒐集相關行政法原理，作為了解各項問題之基礎。

#### 2. 觀察紀錄

經觀察「行政院促進民間參與公共建設推動委員會」所列管之指標案件、歷次關於自行規劃案件之座談會及促參金擘獎，找出辦理中所遭遇到的困難及問題，並紀錄後續處理的過程。

#### 3. 比較分析法

參考英國 PPP、PFI、南韓、南非等先進國家辦理自行規劃案件之經驗及聯合國所訂定的相關指導原則，比較國內現行推動做法，找出修正促參相關條文的原則。

#### 4. 專家訪談

列舉辦理自行規劃案之相關人士，如學者專家、工程會、主辦機關、廠商等單位，進行深入訪談，了解各角色之實務運作情況，並試圖找出推動過程

## 5. 綜合檢討分析

彙整學者專家意見並審視比較分析結果，對自行規劃案相關條文提出具體建議。

### 1.4 研究流程

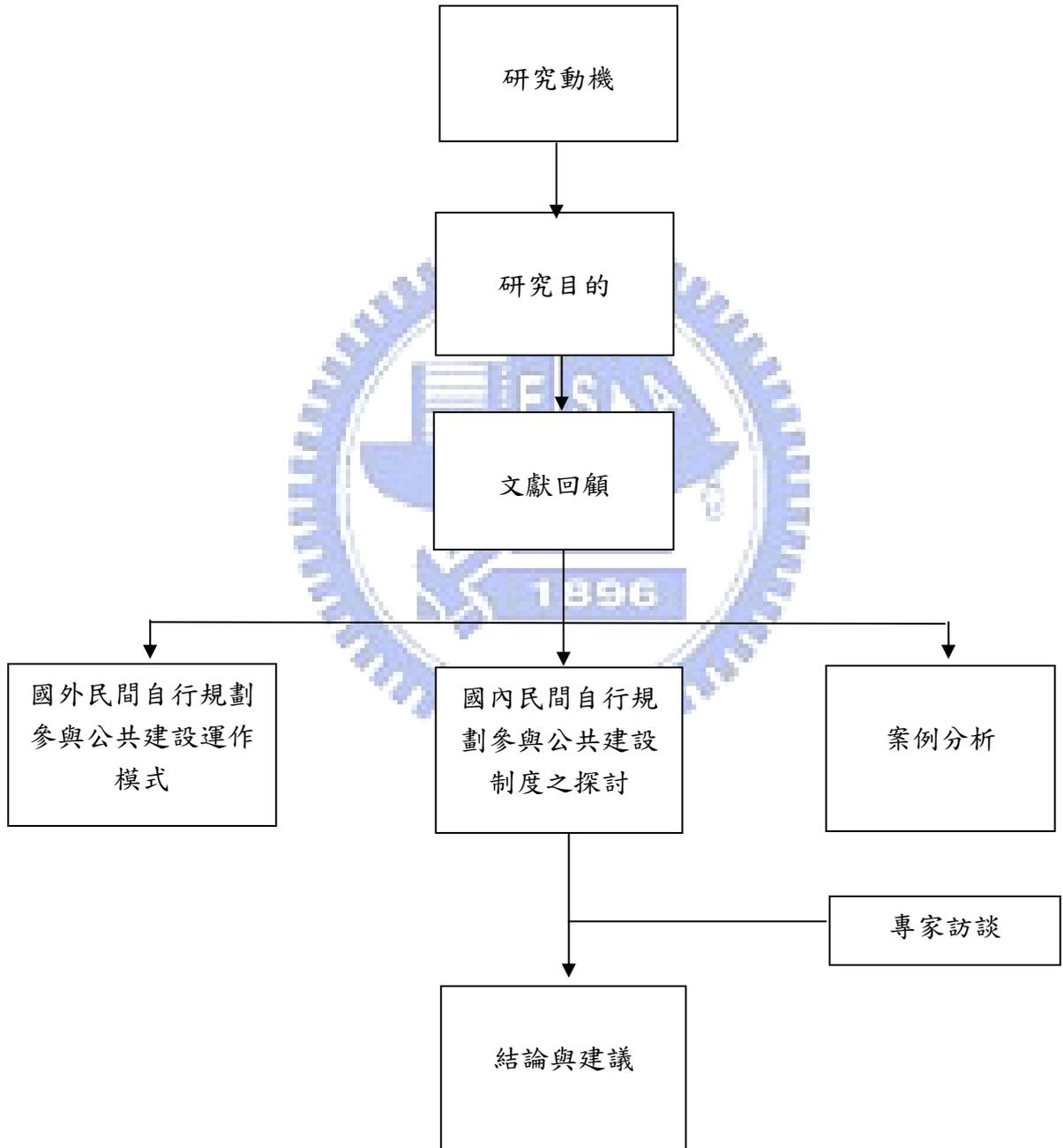


圖 1-1 研究流程圖

## 二、文獻回顧

### 2.1 BOT 模式概述

#### 2.1.1 概述

過去國內開放民間參與公共建設之相關規定分散於各主管法令，如「商港法」、「都市計畫法」，惟該等法規對於民間參與之程序或獎勵措施仍有不足，直至 83 年 12 月 5 日「獎勵民間參與交通建設條例」公布後，民間參與公共建設始有較完備之法令體系。近年來，藉由民間投資興建公共建設來紓解政府財政負擔，並引進民間經營理念以改善公共服務品質，已成為國際趨勢，為擴大民間參與公共建設適用範疇，「促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）」於 89 年 2 月 9 日公布並經 90 年 10 月 31 日修正公布第三條條文，依照促參法之規定，公共建設類別有 13 項 20 類，其中包含：1、交通建設及共同管道。2、環境污染防治設施。3、污水下水道、自來水及水利設施。4、衛生醫療設施。5、社會及勞工福利設施。6、文教設施。7、觀光遊憩重大設施。8、電業設施及公用氣體燃料設施。9、運動設施。10、公園綠地設施。11、重大工業、商業及科技設施。12、新市鎮開發。13、農業設施。從公益性到商業性、自償能力高至低者均有，參與方式則包含了：BOT（興建-營運-移轉）、有償及無償 BTO（興建-移轉-營運）、ROT（擴建整建-營運-移轉）、OT（營運-移轉）、BOO（興建-擁有-營運）以及經主管機關核定等多樣方式；促參法亦合理規範政府與民間機構間投資契約之權利義務，放寬目前土地、籌資等法令之限制，提供融資、減免稅捐等誘因，並明確規範甄審及監督程序。

民間參與公共建設模式係在民間商業利基下興建營運公共設施。這種商業利益與公共服務結合方式，對於大部分公務機關尚屬創新事務，執行過程常需進行內部整合、外部協調及財務、法律等專業判斷，且為確保公共服務品質，從政策制定、計畫執行至後續之履約監督管理皆應有完整規劃，對於政府公務人員實為一大挑戰。

#### 2.1.2 行政院促進民間參與公共建設推動委員會

民國 91 年 10 月 02 日 行政院游前院長為推動民間參與公共建設業務裁示成立「促進民間參與公共建設推動委員會」（以下簡稱促參推動會），其主要任務為促進民間參與公共建設政策之審議、推動、協調及相關事項。組織及層級為，行政院副院長兼任主任委員；公共工程委員會主委兼政務委員擔任副主任

目前促參推動會推動促參案件之政策原則如下列：

1. 完善促參法令規章。
2. 深化推動組織，並強化縱向橫向之協調機制。
3. 從源頭把關：建立新興公共建設計畫須先行評估促參可行性之機制。
4. 篩選優先推動之促參公共建設類別，採由上而下的政策指導方式，先辦理示範案例，再據以推廣。
5. 落實列管案件的追蹤、管考及協調。
6. 建立主辦機關及工作團隊鼓勵措施，激發成員企圖心及榮譽感。
7. 加強教育訓練及經驗交流，消除機關對新興業務的抗拒。
8. 整體促銷列管案件，吸引民間廠商投資公共建設。

目前現階段推動機制在中央以促參推動會為骨幹，在各部會署及各直轄市及縣市政府設立促參推動小組，每年設定以簽約案件民間投資金額達 1,000 億為目標，92 年達到 625 億，93 年達到 1300 億，94 年達到 627 億，故民間自提促參案件的規模與可行性皆佔相當的權重，

### 2.1.3 BOT 理念、核心價值、願景及吸引力

BOT 亦即 Build-Operate-Transfer 興建、營運、移轉的意思，亦即民間參與公共建設中，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的這一種模式。BOT 為最廣為熟知的民間參與公共建設模式。事實上，依促參法第八條的規定，民間參與公共建設的模式尚包括 BTO、ROT、OT、BOO 及其他經主管機關核准之方式。所以應以「促參」來簡稱民間參與公共建設的諸種模式較為恰當。以下就促參推動會推動促參政策的理念<sup>1</sup>、核心價值與願景說明之：

#### 1. 理念

近年來，藉由民間投資興建公共建設，引進企業經營理念以改善公共服務品質，已成為國際趨勢。而國內為減緩政府財政負擔，擴大公共建設投資以提振景氣，政府已將引進民間參與公共建設列為重要施政方向。依 陳總統指示：「民間可以做的，政府就不做」，因此，無論是現階段進行之公共建設，抑或是「挑戰 2008-國家重點發展計劃」規劃

## 2. 核心價值

推動促參是充分展現政府再造的創新精神，摒除傳統政府興辦公建設可能遭致「與民爭利」的質疑，從「為民興利」的角度，開放民間共同參與開發國家資源。

## 3. 願景

當代經營策略大師麥可·波特(Michael E. Porter)認為企業的競爭力來自：提高價值與降低成本。有特色的產品或服務能提昇價值，而政府提供優渥的資源與投資條件則在幫助企業降低成本，雙管齊下達成國家資源的有效運用與企業競爭優勢的創造和維持。

台灣擁有優越的地理區位與富足的消費市場，位居國際供應鏈的重要環節，豐沛的人才與資金，更強化了台灣的競爭優勢。為配合經濟發展，提昇國民生活品質，政府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，亦期盼民間企業藉由對運輸、能源、觀光休閒、離島開發、全民運動、衛生醫療、社區總體營造、文化藝術交流、公害防治與環保基礎設施等公共建設之參與，從中發掘商機，政府亦可推動建設，共創政府、民間及企業之三贏。

## 4. 吸引力

### (1) 可創造企業核心競爭力

促參多屬新興產業，相較於傳統承攬政府公共工程，獲利空間較大，工作機會較多。

### (2) 投資優惠大

促參案件不受土地法及國有財產法有關公有土地與財產不得處分、設定或租用超過 10 年等限制；給予公有土地出租及設定地上權租金優惠；政府協助取得私有土地，並調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制，且政府得就計畫非自償部分補貼貸款利息，或參與投資；洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款；發行新股、指定用途公司債不受公司法之限制。

### (3) 稅捐減免

促參案件如符合促進民間參與公共建設之重大公共建設範圍，則有 5 年免徵營利事業所得稅、進口國內未生產製造之營運機具設備免關

#### 2.1.4 民間參與公共建設商機及實質效益

民間參與公共建設是希望透過民間廠商的創意及經營效率，達到民眾、廠商和政府「三贏」。為達到三贏的局面，政府應該秉持「公共利益」及「公平合理」的原則，執行 BOT 案件，而「公共利益」及「公平合理」的原則，於案件執行各階段可透過下列配套作法達到：

可行性評估及先期規劃階段：主辦機關就公共建設之特性與目的、民眾的立場，評估及規劃民間機構執行公共建設興建及營運管理之責任，並明定監督管理查核之重點項目及內容。

公告招商階段：主辦機關將監督管理之規劃內容，併納入招商文件，以讓投資人明瞭履約權責並計入成本考量。於甄審階段，主辦機關與甄審委員會應審慎審核投資人之投資企劃書之可行性。主辦機關與民間機構簽訂之投資契約，應依促參法第 11 條規定，將工程控管及稽核等要項，納入契約中。若有人力不足或專業不足之處，亦得考量委託專業廠商辦理。

契約簽訂後，主辦機關應依契約履行監督之責。執行過程，機關與民間機構如有爭議，得由雙方組成的協調委員會協商處理。或必要時（確有執行困難時），依「公共利益」及「公平合理」的原則，進行修約。

政府規劃之民間參與公共計劃，主辦機關辦理可行性評估及先期規劃奉核定後，即擬定招商文件、契約草案，並辦理招商說明會，聽取潛在投資者意見。工程會建置之「促進民間參與公共建設投資資訊網」，提供最新之公告（開）訊息、案件介紹與聯絡人資料，民間投資者可隨時掌握政府案源，如對案件有興趣可自行或委託顧問機構協助進行市場調查、財務與風險評估、政府承諾事項與相關法令分析等可行性研究，確認計劃可行後，研擬興建、營運計劃書及公告規定資料，向主辦機關提出申請，經評定為最優申請人，即可與政府辦理議約與簽約，並進行籌組特許公司、申請開發許可、籌取資金等後續作業。

如有政府尚未注意到，適合民間參與之公共建設計劃，業者亦可依「促進民間參與公共建設法」第 46 條規定，主動提案申請。擬具土地使用計畫、興建營運計畫、財務計畫等相關法令規定文件，向主辦機關提出申請。此項申請，經主辦機關核定通過後，即可按規定時間籌辦，並於取得土地所有權及使用權及與主辦機關簽訂投資契約後，辦理興建、營運。

民間參與公共建設係引進民間資金與經營理念，來提升公共建設服務品質與管理效率。引進民間參與公共建設對台灣經濟發展的實質效益可分三個層面來看：

1. 對民間企業之效益：

- (1) 民間企業提供多項投資機會，民間企業藉由參與公共建設計畫，可擴大企業經營規模、奠定企業多角化經營基礎。
- (2) 利用政府提供之優渥資源與投資條件，降低企業經營成本。
- (3) 善盡社會責任，提升民間企業形象。

2. 對政府之效益：

- (1) 引進企業經營理念及效率，提升公共服務品質。
- (2) 引進民間資金投入公共建設，減輕政府財政負擔。
- (3) 增加權利金及稅賦收入，充實國庫以促進政府財源之靈活運用。

3. 對社會大眾之效益：

- (1) 結合政府公權力、民間資金和經營效率，加速公共建設之興辦。
- (2) 促進經濟成長，提升國民生活品質。
- (3) 帶動地方繁榮，創造就業機會。

民間參與在世界各國政府是提供公共服務的重要方式之一，以英國為例，有1/3的新建公共建設是用政府與民間夥伴關係方式辦理的，而亞洲除了臺灣外，日本、韓國、香港、新加坡、泰國、菲律賓、甚至是中國大陸，也早已陸續採用；因此對於目前政府財政困窘情況下，推動公共建設助益甚大，對提升國家競爭力有重大貢獻。

近來，由於高鐵、高捷、ETC案，引發爭議，讓促參的政策受到波及，甚至被污名化，或造成各界認為國內推動促參執行不易。現階段，促參執行不易的主因，主要是各界對促參政策或執行作法的看法不一，故以夥伴關係、監督管理、自償率等觀點分析目前促參爭點如下：

1. 政府與民間機構是夥伴關係

民間參與公共建設是借助民間的活力、專業及資金，共同合作完成滿足民眾需求的公共建設，因此，政府與民間機構是「站在同一條船上」，政府需依約提供民間機構必要的協助，並非政府圖利特定民間廠商。

2. 政府仍有監督管理之責

雖然政府與民間機構是夥伴關係，但是為提供滿足民眾需求的公共建設，政府並不是簽約以後，都完全交由民間處理，不管任何事，政府仍

### 3. 民間參與公共建設案件並不代表政府不出一毛錢

對於財務無法完全自償的計畫，政府會採投資非自償部分的方式，編列部分預算，協助完成公共建設，但是對於投資非自償部分之額度，政府會秉持公平、公正原則，透過事前的評估、競標等配套措施決定。

## 2.2 民間自行規劃參與公共建設

民間自行規劃參與公共建設模式係由民間業者主動擬具公共建設之規劃構想或相關興建營運計畫、財務計畫等文件，向主辦機關提案申請。自八十九年至今，已成功簽約之促參案件大都為政府規劃案件，民間自行規劃案件僅 件。為期民間充分發揮規劃創意，增加民間自行規劃案件，以下將說明民間自行提案參與公共建設之規劃原則、政策方向、民間自行提案之機會及作法，向政府提出興建經營公共建設之規劃構想，共同創造公共建設不同之經營風貌，可以廣納民間特有的活潑與創意，將其挹注於公共建設之中，不但創造了業者的商機，也提供廣大大眾更廣、更好的公共建設項目與品質。

### 2.2.1 民間自行規劃參與公共建設規劃原則

為推動民間參與公共建設業務，八十九年二月公佈實施『促進民間參與公共建設法』，按該法規定，民間參與公共建設案件類型包括政府規劃案件、民間自行規劃案件，而自八十九年至今，已成功簽約之案件大都為政府規劃案件。為期民間充分發揮規劃創意，增加民間自行規劃案件，提供民間充分瞭解自行規劃案件之作業模式與商機。

民間自行規劃案件主要法源係為促參法四十六條「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。」，本法條設計意旨，亦即民間自行規劃參與公共建設，其目的在於如有政府尚未注意到，適合民間參與之公共建設計畫，業者可依該條之規定，主動提案申請。

民間自行規劃參與公共建設，可區分為民間自行具備土地及政府提供土地二類，前者如統一集團投資興建的大型購物中心案，後者如富源森林遊樂區案；民間自行具備土地者僅需一階段的審查，業者經由擬具土地使用計畫、興建營運計畫、財務計畫等相關法令規定文件，向主辦機關提出申請。此項申請，經主辦機關核定通過後，即可按規定時間籌辦，並於取得土地所有權及使用權及

## 2.2.2 政策方向

在 陳總統 2000 年上任後即指示「民間可以做的，政府就不做」，游前院長並提示：「各部會在籌編建設預算的時候，一定要以促進民間參與為優先考量」，之後更進一步對民間以自行提案之方式參與公共建設提示：「對於民間自行規劃案件，應建立機制，讓民間提案有較大空間；…以鼓勵民間提案能蓬勃發展。」，因此，引進民間參與公共建設為政府推動公共建設首要評估之模式。

民間企業對於消費者之需求及市場商機所在，一般而言都較政府相關部門敏銳，以自行規劃方式主動提案，搭配政府公共建設興建目的，不但可讓公共建設之供給更符合市場需求，也大為提升公共建設之興辦效率，因此，政府期待民間主動規劃提案參與公共建設，創造公共設施不同之經營風貌，提升公共設施服務品質。

為落實民間自行提案參與公共建設之政策，政府從中央到地方積極朝排除民間投資障礙、創造民間參與誘因，及以最大的誠意鼓勵民間積極投入國內公共建設市場。對於有利民間參與之投資環境，經彙整工程會及各部會政策方向如下：

### 1. 優惠措施

#### (1) 土地法規鬆綁

過去民間投資公共建設的推動，在用地取得方面常受到土地法、國有財產法及地方政府公產管理法令等相關法規限制，影響計畫執行效率。因此，促參法排除土地法規限制，放寬公有土地不得處分、設定負擔或為超過十年期租賃，及公用財產不得為任何處分或擅為收益之限制，以利土地提供民間使用，並給予公有土地出租及設定地上權之租金優惠。此外，政府亦可協助調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制，供公共建設之附屬事業使用，以增加計畫財務收入。

#### (2) 籌金籌措管道

為利民間取得充足之資金興辦公共建設，促參法提供資金取得管道包括放寬公開發行新股、發行公司債之限制及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

### (3) 稅捐減免優惠

民間參與重大公共建設計畫可享有「五年免徵營利事業所得稅」、「投資支出之營利事業所得稅抵減」、「進口機具設備之關稅優惠」、「地價稅、房屋稅及契稅之減免」及「營利事業投資股票應納所得稅之抵減」等多項稅捐優惠。

### (4) 強而有力的政策支持

行政院於九十一年底成立「促進民間參與公共建設推動委員會」，並自九十三年六月起由游院長親自擔任主任委員，邀集相關部會首長，共同組成，以研訂民間參與公共建設政策及加速協調解決個案執行障礙。

### (5) 積極有效的協調推動機制

由於促參案件之執行，常涉及政府行政事務的配合與介面的協調（如土地取得及交付），民間企業或因擔心政府無法如期完成相關配合事項、或因協調遭遇困難，而裹足不前。為排除民間投資疑慮，除多數部會已成立促參推動小組，督導協調解決所管促參案件，行政院「促進民間參與公共建設推動委員會」成立至今，亦已有效帶動各部會推動促參業務，並加速協調解決涉及跨部會之投資障礙。

## 2.2.3 民間自行提案參與公共建設之投資機會

民間參與公共建設是一項新興的產業，近年來已吸引大型企業與財團陸續投入，例如統一集團投資興建高雄大型購物中心、遠雄集團參與開發桃園航空貨運園區、福華飯店集團經營公務人力發展中心等，而南仁湖集團更藉由參與政府委託經營案成功拓展事業版圖，並於九十二年六月順利掛牌上櫃；其中，統一集團投資興建之高雄大型購物中心案係屬民間自行規劃案。民間自行規劃案之發展尚在萌芽階段，民間業者可掌握先機，運用政府提供之優勢條件，跨入民間參與公共建設領域，其投資環境如下說明。

### 1. 投資優勢

民間自行規劃提案參與公共建設，對民間企業而言，具有下列幾點優勢：

(1) 發揮規劃創意，實現經營理念：業者於規劃公共建設時，不用侷限

於政府規劃之方向，得依公司經營理念，予以規劃，並有機會予以落實執行。

- (2) 優先提案，作業時間充足：民間業者優先提案，及早展開規劃作業，掌握政府政策需求，規劃作業時間充足，有利於成為最優申請人。
- (3) 優先提案人享有一定之保障：優先提案之民間業者，具備原提案人之身分，政府在相關法規中，提供原提案人享有優先承作權或優惠條件之保障。

## 2. 投資機會

近年來，已有許多完成簽約之民間自行規劃案件，包括：成功大學學生宿舍及校友會館案、台灣大學學生宿舍案、秀朗國小游泳池 BOT 案、民間興建暨營運日月潭至九族文化村纜車系統建設、金豐公司自行規劃申請參與台中港重工廠案、統一高雄大型購物中心案、民間興建暨營運阿里山賓館案、雲林縣東勢鄉有機資源回收廠案、民間興建及營運富源森林遊樂區案等諸多案件。

上述案件係由民間業者主動向主辦機關提案申請，並依促參法及注意事項之規定辦理，其參與之公共建設範圍涵蓋了交通建設、文教設施、觀光遊憩重大設施、森林遊樂設施、衛生醫療設施、重大商業設施等。

為提供業者更多民間自行規劃之商機，行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）九十三年十月十四日曾於台北喜來登飯店舉辦「2004 民間參與公共建設商機對談」系列活動，會中將針對民間自行提案參與觀光遊憩與森林遊樂設施主題，邀集內政部、交通部與農委會主管官員，以政策公告的方式，就該議題詳加說明政府在民間自行規劃公共建設上所釋出的龐大商機。

- (1) 觀光遊憩設施：民間自行提案參與觀光遊憩設施之商機，除了迎合目前正熱門的休閒需求外，還在於享有專法保障，無論在租稅減免、土地租金優惠、財務機制及行政配合上，都有政府主管單位提供極為優惠的條件。工程會商機對談活動，在會中內政部表示將可提供十筆座落在七個縣市共六〇〇餘公頃的土地，都是可以配合當地環境特色發展成為生態及深度旅遊之據點。交通部觀光局也提出六十石山纜車案、觀音山纜車案、賽嘉航空遊憩區、澎湖白沙濱海遊憩區、向山園區旅館等開發商機，並將以日月潭—九族文化村纜車系統為例分享業者的成功經驗。

(2) 在森林遊樂設施方面，農委會的政策為針對各國家森林遊樂區的資源條件與特色作更宏觀與整體性的規劃，因此林務局針對民間自行提案參與公共建設部分，將推介奧萬大森林遊樂區與池南登山纜車二案，另外由政府規劃提供民間投資經營者則包括合歡山森林遊樂區、阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區二個區域，皆為遠近馳名的國際級觀光旅遊景點。

(3) 社會福利設施：近年來台灣地區由於人口結構改變以及醫療衛生進步，國人平均餘命不斷延長，老年人口比率隨之逐年攀升，根據統計，民國八十二年九月即達百分之七，已屆聯合國世界衛生組織所訂的高齡化社會指標，而且比較歐美先進國家，我國人口老化的速度還要來得更快，約與日本相當。

目前台灣六十五歲老年人口共有二百一十餘萬人，推估民國一一六年時，每五個人當中就會有一個以上的老人，而目前歐美國家老年人口約有一〇%的比例使用老人住宅及安養護設施，日本則在五%左右，反觀台灣市場則微乎其微。

有鑑於先進國家發展經驗，未來老人住宅的需求將與日俱增，因此，政府在促進民間參與公共建設的政策規劃中，亦將老人住宅促參案納為優先與迫切的項目之一。

內政部傳達政府推動老人住宅「設施設備標準化、生活機能便利化、服務功能人性化、經營管理產業化、促參輔導優惠化」的基本運作理念，而在推動促進民間參與的配套措施上，也是以民間的角度出發，以提升民間參與意願。此外，內政部也將提供包括協助民間取得用地、提高老人住宅容積率、享有租稅減免、低利貸款等諸多的優惠措施。

倘依美國目前老人住宅市場規模約三十億，且往後二十年將成長至三百五十億美元的趨勢，對照台灣社會也愈來愈趨向老人自成一個生活圈，推估未來老人的個人與雙人套房、老人社區、老人住宅都可能是房地產市場中的明日之星，而老人住宅業者如又能建立一掌握食、衣、住、行、育、樂的專業經營團隊，再與相關法務、財務、金融、保險等產業策略聯盟，更可創造出龐大的商業附加價值。

(4) 港口設施：主管各國際商港整體發展計畫的交通部，除將港區土地佈置規劃為最適使用區分，由各港務局在資訊網路中主動公告，以利用民間自行規劃申請參與投資港區公共建設。

目前各港區設施興建既有的成功案例包括台北港五件、台中港一件、高雄港四件，其中台北港有一件與台中港案係依促參法辦理；正申請辦理中的個案則包括台北港一件、台中港三件、高雄港三件，預計投資總額達新台幣五百二十五億元。

交通部為配合推動民間參與公共建設，各商港將再釋出十二件對外招商案，其中涵蓋基隆港外港區物流專區、台北港第二散雜貨儲運中心、台中港食品加工專業區等九件，以及高雄港第四貨櫃中心，可提供民間投資的土地資源總計五百九十三公頃，對於有意參與港區設施公共建設的民間產業界而言，無疑又是一個潛藏無限商機的大利多。

### 2.3 行政法理

民間自行規劃案件之法源主要係為促進民間參與公共建設法第四十六條及施行細則第四十四條至四十六條，其規定如表 2-1

表 2-1 民間自行規劃案件法規彙整表

促參法	第四十六條	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。
促參法施行細則	第四十四條	民間依本法第四十六條第一項規定申請自行規劃參與公共建設，其應備文件不合規定時，主辦機關得酌定相當期間通知補正；屆期未完成補正或不能補正者，不予受理。
促參法施行細則	第四十五條	本法第四十六條第二項所稱一定期限，以六個月為限。但必要時得延長六個月，並以一次為限。
促參法施行細則	第四十六條	民間自行規劃申請參與公共建設，未依本法第四十六條第三項規定，按主辦機關核定之土地使用計畫所載 4 期限自行取得所需土地所有權或使用權者，主辦機關應廢止其申請案件之核定。 前項期限得於屆滿前，報經主辦機關准予延期，並以一年為限。

另外工程會令頒「注意事項」及編撰之「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項問答」(以下簡稱「注意事項問答」)等。

其中「促參法」第四十六條為法律，其餘之施行細則為法規命令，「注意事項」為行政規則，「注意事項問答」僅具有參考性質(有關法律位階圖如附圖所示)。依據中央法規標準法及行政程序法規定，關於人民之權利義務及其他重要事項應以法律規定之，對於細節性、技術性事項法律得授權以法規命令訂定，但應符合授權明確規則。行政規則僅具有規範機關內部之效力。

經檢視現行關於民間自行規劃申請參與公共建設案件之規範，「促參法」第四十六條之規範不足，有檢討增修之必要，且應增訂授權主管機關得訂定相關作業辦法之規定。依據「促參法」之授權，主管機關得將現行注意事項所規範之事項，改以法規命令的方式為之，以提高其法位階。再依據修訂之「促參法」規定及主管機關訂定之辦法，編撰作業手冊，供各主辦機關辦理時之參考，各主辦機關辦理時仍應以「促參法」為母法及相關法令之規定為準。依上開規定，僅就形式上應具備之文件、主辦機關辦理時間為綱要性規範。然民間自行規劃之案件，常有相當之創意，涉及之態樣十分廣泛，因此不論在行政裁量上或執行上，都具有相當大的空間與彈性。

### 三、國外民間自行規劃參與公共建設現行辦理方式

#### 3.1 聯合國 BOT 指導原則 UNIDO BOT Guideline

##### 3.1.1 聯合國工業發展組織 BOT 指導原則 (UNIDO BOT Guidelines)

聯合國工業發展組織於 1996 年出版「BOT Guidelines」。該書中就民間自行規劃參與公共建設案件，有下列兩項建議：

1. 政府應建立審核民間自行規劃參與公共建設案件之程序，以確保其審核標準大致與審核政府規劃案件相同，均就是否符合政策、民間申請人是否有能力完成該計畫、融資可行性及環境影響等事項進行審核。
2. 民間自行規劃案件應藉公開徵求其他民間投資人之方式確保其競爭性及透明性，政府並得藉由給予原提案人優惠條件或補償其準備規劃申請書之費用等方式保障原提案人之權益，以鼓勵民間自行規劃參與公共建設<sup>1</sup>。

##### 3.1.2 聯合國國際貿易法委員會就民間參與公共建設之立法指導 (UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects)

由於民間參與公共建設模式日趨普遍，各國間就計畫執行之實務實有調和之必要，故聯合國國際貿易法委員會特出版本立法指導供各國政府參考<sup>2</sup>。UNCITRAL 就民間自行規劃參與公共建設案件之審核有以下之建議：

###### 1. 政策考量：

UNCITRAL 認為應以是否具有新科技或新觀念區分民間自行規劃參與公共建設案件之審核程序，就具有新科技或新觀念之自行規劃案，政府應保持彈性，於徵求其他民間投資人時僅公布該規劃案之目的，允許其他民間投資人以不同之技術或方法規劃，以免限制競爭性，僅於該自行規劃案僅能藉原提案人具備智慧財產權之特殊方法或技術達成，且無其他合理可行之替代方案時，得不經公開徵求其他民間投資人之程序直接與原提案人協議簽訂投資契約；而就不具新科技或新觀念，僅係就政府尚未規劃公共建設提出之自行規劃案件，UNCITRAL 認政府並無直接與民間申請人協議之正當性，須經公開徵求其他民間投資人之程序以確保透明

<sup>1</sup> UNIDO BOT Guidelines, 1996, p.124-126.

<sup>2</sup> UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, United Nation Commission on International Trade Law, United Nation, New York 2001。

## 2. 案件類型：

即便是要求政府提供協助之案件，UNCITRAL 認仍有以自行規劃方式審核之正當性，惟若政府已就該案件主動規劃公開招商或公告於年度計畫中，即應循一般政府規劃案件審核程序進行，蓋因民間自行規劃案件之審核程序之所以異於政府自行規劃案件，係為鼓勵民間就政府未慮及之公共建設提出規劃，若政府已就該建設提出規劃案，即使民間投資人提出之技術規劃與政府不同，亦僅能於依政府規劃案件審核程序，於評選最優申請人時考慮其創新，並無改以自行規劃案件審核之正當性。

## 3. 規劃構想書應具備之內容：

UNCITRAL 建議就民間申請人提出之自行規劃案內容，應區分二階段觀之，初步提出之規劃申請書應包含以下項目，俾提供足夠之資訊供政府審核：

- (1) 民間申請人之實績經驗及財務狀況說明。
- (2) 規劃案說明(包括規劃案之類型、地點、區域影響、投資數額、營運費用、財務初步評估、需政府或第三人提供之協助)。
- (3) 規劃案地點之場地具體情況說明(包括所有權及地上其他財產是否需要徵收)。
- (4) 所提供服務及工作的說明。

政府機關應於合理之一定期間內通知民間投資人審核之結果，若經審核通過，民間投資人即應提出進一步之投資計畫，該正式投資計畫之內容應包含技術及財務之可行性研究、環境影響評估、(包括該計畫之特點、成本和利潤)民間申請人所提規劃構想所包含之技術及觀念，且應達足以供政府機關審核之程度。

## 4. 原提案人之保障：

為增加民間投資人自行提出規劃參與公共建設之動機UNCITRAL建議政府得於評選最優申請人時，提供其評分優惠，惟該評分優惠不可過高，以免影響其他民間投資人之意願而影響公平性及競爭性；UNCITRAL亦建議政府得與原提案人協議提案報酬，藉補償原提案人準備規劃案費用之方式提高民間自行規劃之意願，惟為確保透明性，該補償費用應記載於

<sup>3</sup> 前揭立法指導，頁 91 至頁 93。

#### 5. 公開徵求其他投資人之公告內容：

若民間自行規劃案件需藉原提案人具備智慧財產權之特殊方法或技術方能達成時，UNCITRAL建議政府仍應藉公開徵求其他民間投資人之程序確保競爭及公平性。此時政府於公開徵求其他民間投資人之公告中，應僅就該規劃案之規模、品質、服務費用等必要之點公告之，令其他民間投資人有以不同方法規劃競爭之機會，縱無其他民間投資人投標，亦得藉此程序證明該自行規劃案並無其他合理可行之替代方案，而為政府與原提案人直接協議之合理性基礎，惟值注意者，政府應注意其他民間投資人之備標期間是否足夠提出替代規劃方案，以免因備標期間過短而使競標程序流於形式<sup>5</sup>。

#### 6. 原提案人智慧財產權之保障：

為保障原提案人之智慧財產權，UNCITRAL建議原提案人應保有就其規劃構想之權利，不因其提出而當然移轉於政府，即使於規劃構想未獲通過之情形，規劃構想書仍應返還予原提案人。UNCITRAL更指出政府機關於公開徵求其他投資人之招標公告中，應避免將例如原提案人就規劃案之設計、使用之技術或設備等相關資訊揭露，以保障原提案人之智慧財產權<sup>6</sup>。

### 3.2 世界銀行

世界銀行於西元二〇〇三年二月出版之第二五五號備忘錄，就南非、智利、菲律賓及韓國等國就民間自行規劃參與公共建設案件採行之審核程序提出相關檢討，該文章認為民間自行規劃案件能將民間之創意及效率帶入公共建設中，應予以鼓勵，但為確保公眾之最佳利益，仍應經徵求其他民間投資人之競爭程序，以確保公平性及透明性，並明白反對未經競爭程序，以民間申請人及政府直接協議之方式進行民間自行規劃案件，且駁斥未經公開競爭而直接以協議方式進行之理由。其中就原提案人之智慧財產權，該文章不僅指出目前世界各國以提供原提案人優惠條件、優先承作權等方式保障原提案人之權益，更進一步有藉與原提案人協議對價，直接取得其規劃構想書之智慧財產權之方式，以使用其規劃構想公開招標。另針對原提案人就規劃案之

<sup>4</sup> 前揭立法指導，頁 95。

<sup>5</sup> 前揭立法指導，頁 96 至頁 97。

<sup>6</sup> 前揭立法指導，頁 95 至頁 96。

世界銀行復於就民間參與公共建設案件聘用顧問之指導手冊中，分別就智利及瑞士之民間自行規劃參與公共建設案件之審核程序有簡要之敘述如下：

1. 瑞士：民間自行規劃案件之審核程序係於主辦機關決定採行該規劃構想後，即由民間及政府於事前約定之期限內，協議制訂投資計畫書概要及雙方同意之服務價格條件，並將之公開於徵求其他民間投資人之公告中，並藉由給予原提案人於一定期限內依最優申請人之價格條件優先承作之權保障其權益，菲律賓亦係採用此程序。
2. 智利：審核程序區分為初步審核及再審核兩階段，民間申請人於其規劃構想經初步審核通過後，應提出更具體之投資計畫書供主辦機關再審核，再審核通過後，主辦機關即應公開徵求投資人，主辦機關除得藉給予原提案人百分之十之評選優惠或於原提案人未獲選為最優申請人時補償費用之方式保障原提案人之權益外，智利更進一步規定於再審核未獲通過之情形，原提案人就其規劃構想書保有三年之智慧財產權，主辦機關不得逕行以其規劃構想書之內容改為政府規劃案件，藉以保障原提案人之權益<sup>7</sup>。

### 3.3 南韓

就民間自行規劃參與公共建設案件採行一階段之審核程序，並未區分初步審核及再審核兩階段，其審核程序之相關規定如下：

#### 1. 案件類型：

南韓並未限制民間自行規劃之案件應具備新科技或新觀念，只要該案件屬得以民間參與方式進行之類型，且未經政府公布於年度公共建設計畫中，均得以民間自行規劃之方式提出，惟就具備新科技或新觀念之民間自行規劃案件，政府將優先審核<sup>8</sup>。

#### 2. 規劃構想書應記載事項：

<sup>7</sup> A Guide for Hiring and Managing Advisors for Private Participation in Infrastructure, Volume 1, p. 43-45, World Bank.

<sup>8</sup> Act on Private Participation in Infrastructure of Korea; Article 9.

依施行細則第七條第一項規定，申請人所提之規劃構想書應包含下列內容：

- (1) 可行性評估。
- (2) 民間申請案件之詳細規劃構想（包含基本設計）
- (3) 投資所需經費及詳細融資計畫書
- (4) 預定營運及移轉期間
- (5) 營運計畫
- (6) 包含使用費率之收支計畫
- (7) 其他必要事項

### 3. 審核流程：

依據韓國法令，主辦機關審核民間自行規劃案件時並未區分初步審核及再審核程序，申請人提出規劃構想後，主辦機關即將該構想書提交相關主管機關（PICKO）就該計畫是否符合法令、政策等相關事項進行審核，相關主管機關核准該自行規劃案之進行後，主辦機關除通知民間申請人外，並應將該規劃構想書之內容公告徵求其他民間投資人(announce the details of the concerned proposal)。主辦機關應給予其他民間投資人六十日以上之期間準備投資計畫書，原提案人並得在其他投資人遞送投資計畫書前修改其規劃構想書內容，公告徵求期滿後，由主辦機關於原提案人及其他民間申請人中評選出最優申請人，進而簽訂投資契約<sup>9</sup>。

### 4. 原提案人之保障：

為保障原提案人之權益，原提案人於評選時最多得被賦予百分之十之優惠分數<sup>10</sup>，惟若原提案人於其他民間申請人遞送投資計畫書後方修改其規劃構想書內容，則將喪失原提案人之優惠條件<sup>11</sup>。而就原提案人權利之保障部分，依施行細則第七條第十一項規定，主辦機關於公告徵求其他民間投資人前，不得違反原提案人之意願，洩漏規劃申請書之詳細內容；於公告徵求其他民間投資人時，除係其他民間投資人提出投資計畫書所必要者外，不得違反原提案人之意願，於公告內容中揭露，以免侵害原提案人之權利<sup>12</sup>。

### 5. 審核程序南韓審核民間自行規劃參與公共建設案件之程序如圖 3-1<sup>13</sup>：

<sup>9</sup> 同前施行細則, Article 7, Item 3-10.

<sup>10</sup> 同前施行細則, Item 7.

<sup>11</sup> Private Participation in Infrastructure, Annul Plan of the Year of 2000, pp.40.

<sup>12</sup> 同前施行細則, Item 11.

<sup>13</sup> PPI Programs and Investment Projects in Korea, March 2001, p. 7.

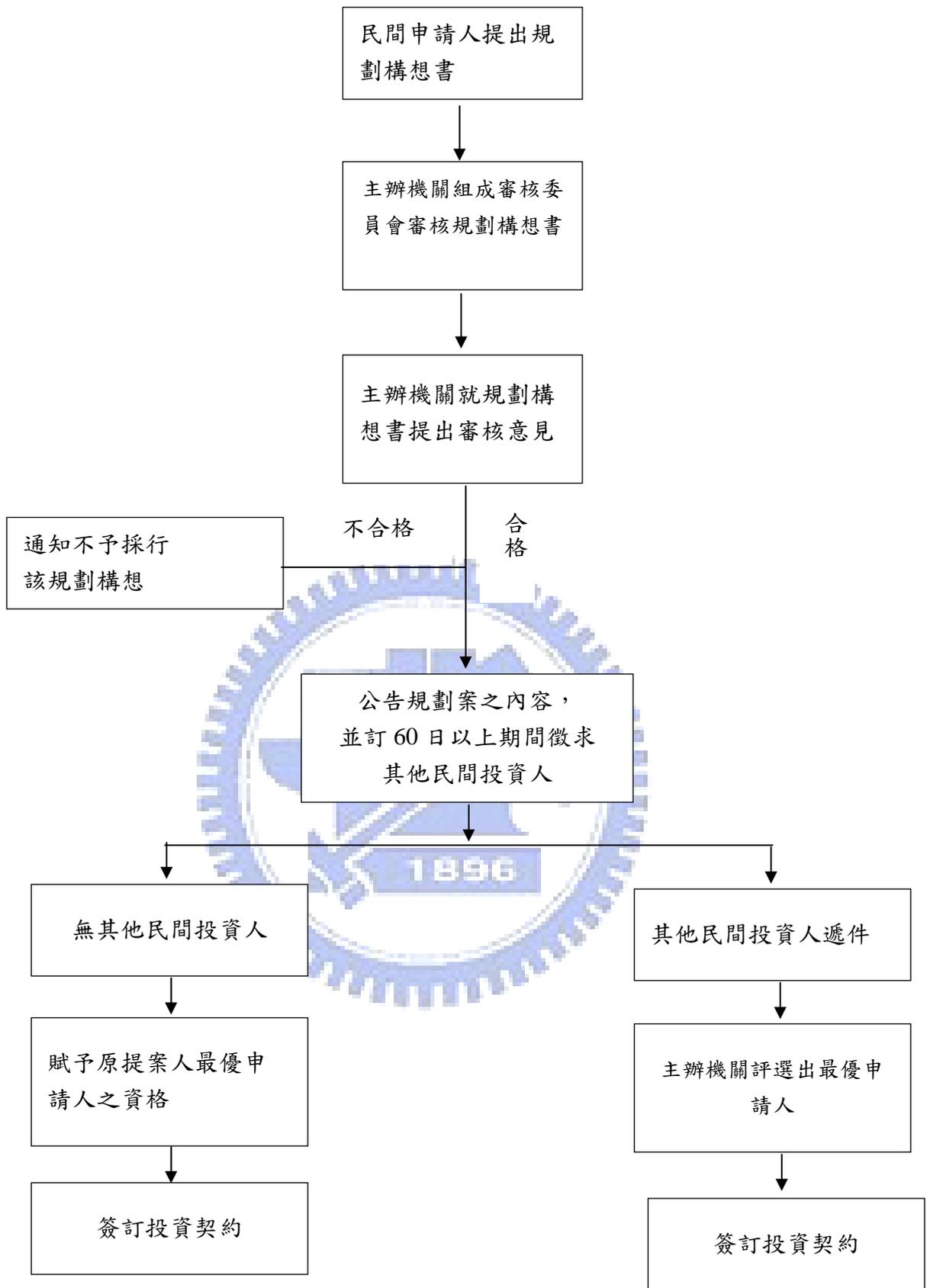


圖 3-1 南韓審核民間自行規劃參與公共建設案件程序圖

### 3.4 南非

南非就民間自行規劃案件採行一階段之審核程序，原申請人應於主辦機關公開徵求其他民間投資人時，依雙方協議之公告內容修改其申請書之內容，重新提送投資計畫書。有關審核規定如下：

#### 1. 案件類型

南非政府並未限制民間自行規劃案件之類型，惟民間申請人應以創新之方法或其智慧財產權運用於規劃構想書之設計、營運方式、服務提供及建造方法，俾獲得主辦機關之核准，取得專案開發人之資格及優惠<sup>14</sup>。

#### 2. 規劃構想書應記載事項<sup>15</sup>

依南非民間自行規劃參與公共建設案件作業手冊規定，申請人所提之規劃構想書應包含以下內容：

- (1)就規劃案之目的、規模、預期營收、是否符合政府政策及主要執行計畫等事項之描述。
- (2)計畫架構（例如以營運、租賃、BOT 或特許方式為之）。
- (3)計畫服務區域、服務人數及環境標準。
- (4)預定時程、執行費用及政府應配合事項等與計畫融資有關事項。
- (5)設計及營運標準。
- (6)民間申請人之實績及相關資格條件。
- (7)規劃構想之前提條件。

#### 3. 複數民間自行規劃案件之處理：

若於賦予專案開發人資格前，有二個以上之民間投資人就相同地點提出實質內容相同之規劃案申請時，主辦機關應以申請在先者為民間申請人，退回其他申請案件；若二規劃案雖有相同要素但實質內容不同時，主辦機關得裁量採納何者，不受遞送先後之限制，或同時進行二規劃案<sup>16</sup>。

#### 4. 審核流程：

<sup>14</sup> Unsolicited Proposals- Guidelines, January 2001, p. 3; Procurement Practice Guide No. 4, March 2003, p. 10.

<sup>15</sup> 同註 34。

<sup>16</sup> Unsolicited Proposals- Guidelines, p. 5.

#### (1)主辦機關進行可行性評估

為確保該可行性評估之獨立性及保障政府之利益，主辦機關應獨立進行可行性評估，不可借用民間申請人之可行性評估。若主辦機關無法獨力完成該可行性評估時，應聘請專案顧問協助其完成，惟因該可行性評估係為民間自行規劃案件審核通過之前提要件，聘請顧問之費用應由民間申請人自行承擔<sup>17</sup>。

#### (2)賦予民間申請人專案開發人資格

在民間申請人接受主辦機關及相關主管機關就規劃申請書之調整後，主辦機關即賦予民間申請人專案開發人資格，並將之公告，政府與民間雙方再就專案開發契約中政府及民間雙方之權利義務、政府承擔專案開發人成本之時點及專案開發人未獲最優申請人資格時應補償之費用等事項進行協議，並簽訂專案開發契約<sup>18</sup>。

#### (3)公開徵求其他民間投資人

主辦機關於賦予與民間申請人專案開發人資格後，由專案顧問於主辦機關監督下準備招商文件，以避免利益衝突，惟此時專案顧問之費用改由政府承擔<sup>19</sup>。

#### (4)主辦機關評選最優申請人並與之簽訂投資契約

招標文件公告後，即依一般政府規劃案件之程序，由專案開發人與其他民間投資人一同提出投資計畫書供主辦機關評選，以選出最優申請人。

#### 4. 原提案人之保障：

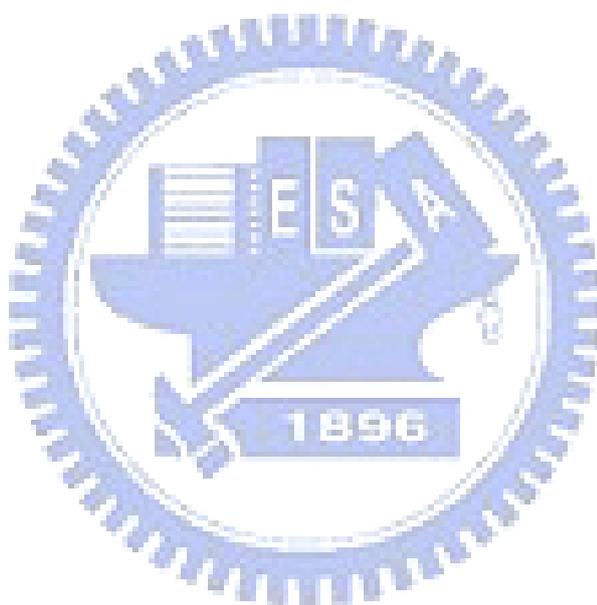
南非係於主辦機關及相關主管機關審核通過後，協議專案開發契約時，確認使用專案開發人智慧財產權之報酬，以取得將其規劃構想書內容用於招商文件之權利。若專案開發人未能取得最優申請人資格時，該報酬係由最優申請人給付與專案開發人；若因主辦機關終止該專案開發計畫致未能簽訂投資契約時，主辦機關則將依專案開發合約之約定，給付專案開發人經協議確定之報酬。若政府與民間雙方就使用專案開發人智慧財產權之報酬協議不成或政府決定不與民間協議時，政府雖有權將該自行規劃案件改為政府規劃案件，但不得於政府

<sup>17</sup> 前揭作業規定，頁 5。

<sup>18</sup> 同註 37。

<sup>19</sup> 前揭作業規定，頁 6。

南非民間自行規劃參與公共建設案件之審核程序如圖 3-2 所示：



---

<sup>20</sup> Guidelines for Public-Private Partnership, p. 43.

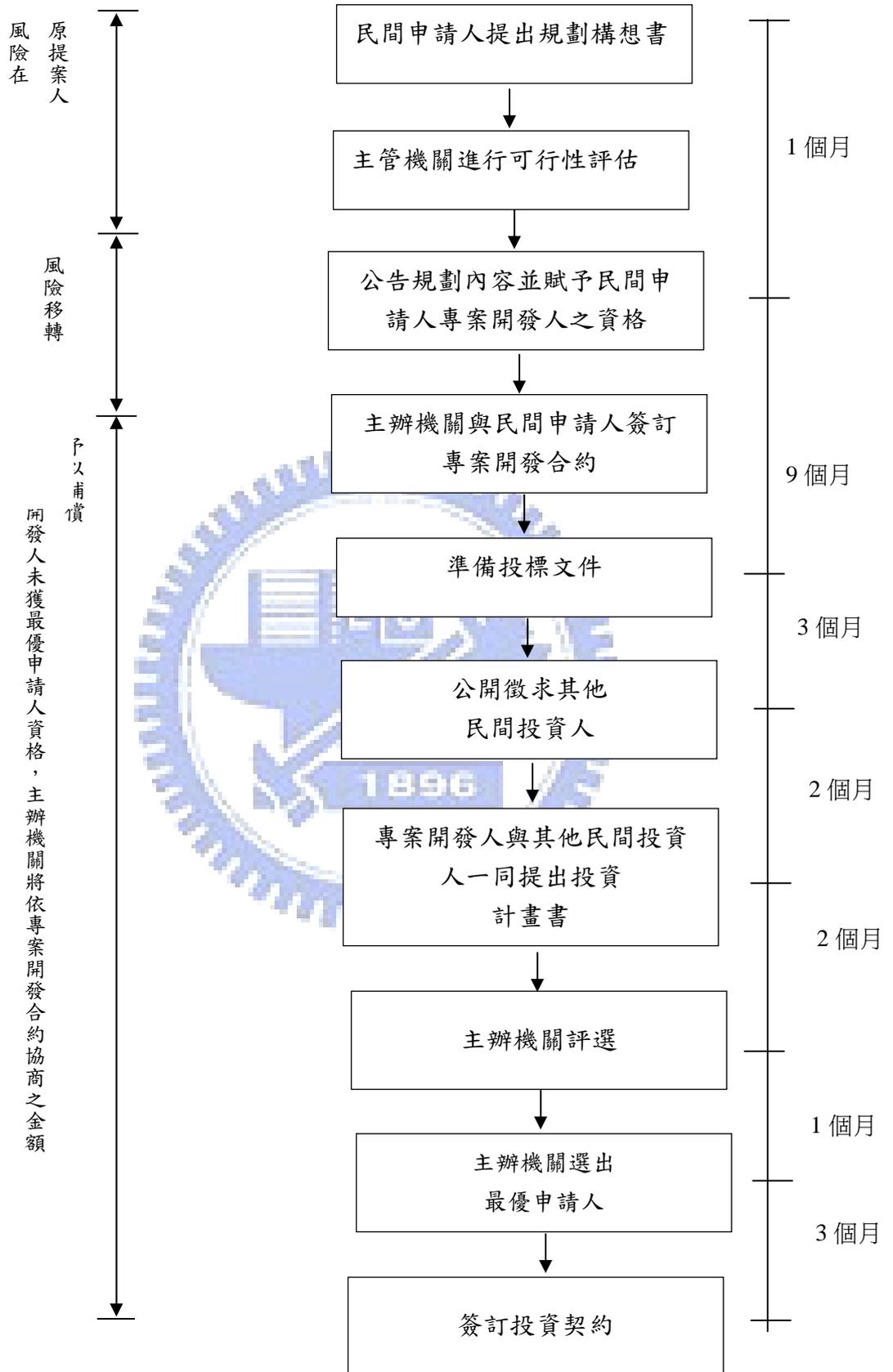


圖 3-2 南非民間自行規劃參與公共建設案件之審核程序圖

## 3.5 英國

### 3.5.1 英國 PPP 及 PFI 制度

#### 1. PPP 概述

PPP(Public Private Partnership)是一種概念，泛指政府與民間之夥伴關係，英國常見的 PPP 態樣包括(依據 PUK 之分類)：

- (1) 政府購買服務契約(Contract for Services)：亦即民間融資提案制度 (Private Finance Initiative, PFI)，為英國最廣泛採用的類型，政府依契約內容向特許公司購買服務，特許公司不再向民眾收取費用。
- (2) 特許開發權(Concession)：類似我國的促參特性，政府將某種公共建設的開發權給予特許公司，特許公司向使用者收取服務費用（例如收費橋樑、英法海底隧道等）。
- (3) 公私合營(Joint Venture)：政府與民間共同參與，但由民間主導，政府以貸款、入股、移轉資產、提供輔助設施等方式參與（PUK 即為一例；另如軍方戰時的倉儲設施，在和平時期提供民間經營，提高使用率，如遇戰爭則予收回）。
- (4) 投資計畫專案管理(Investment Program Management)

#### 2. PFI 之定義與特性

PFI 係指案件啟動時所需的資金由民間來籌措的採購方式，其主要特性包括：

- (1) 民間機構包辦設計、興建、融資及營運(DBFO)。
- (2) 特許期長(20-30 年)。
- (3) 政府在營運階段每年支付定額費用。
- (4) 具備一定經濟規模(2000 萬英鎊以上)。
- (5) 適用範圍包括教育、醫療、獄政、交通運輸、國防、政府辦公廳舍、環保設施、勞工福利、社會福利、住宅等。
- (6) 民間機構以高財務槓桿方式籌措資金，自籌部分約佔 10%，其餘 90%則向銀行等機構融資（詳圖 3-3）。

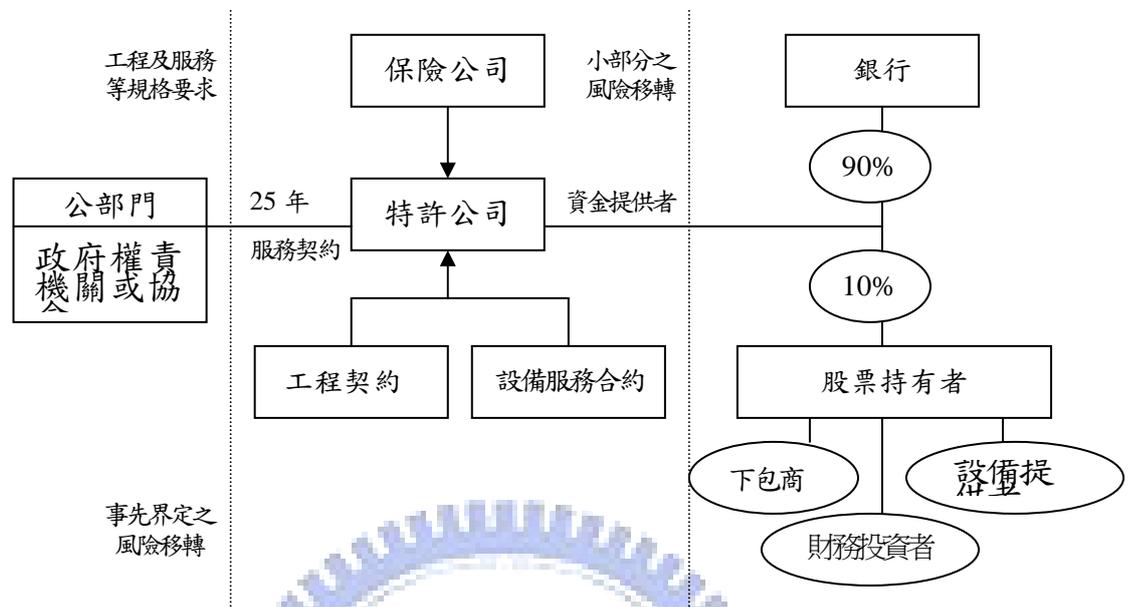


圖 3-3 英國 PFI 案件運作架構圖(PUK 資料)

### 3.5.2 PFI 制度緣起、沿革及案例

1992 年歐盟簽訂馬斯垂克條約，各簽約國同意避免造成過度的財政赤字；這個外在環境加上 1980 年代對於公共財的低度投資，英國政府開始積極思考開闢非傳統租稅途徑來加速基礎設施的汰換，並引入民間經營管理能力以提高公共服務品質。在當時保守黨財相諾曼·拉蒙「只要民間參與專案具獲利性即應予以考量」、「鼓勵公私部門合作定合理分配風險」、「只要合約能移轉風險並符合物超所值原則，其合約衍生的政府支出即視為經常門而非資本門」等三點重要政策宣示下，推動民間融資方式參與公共工程成為一個正式的政策方案。1993 年財相肯尼·克拉克宣佈成立民間融資小組(Private Finance Panel; PFP)大力推動，重申「民間參與必須帶來實質的風險移轉效果」以及「民間自付投資損失，政府不應給予保證」兩項原則，並宣布所有公共投資專案必須評估民間參與方案的可行性，同時在 1995 預算書中，列舉總金額 94 億英鎊的優先推動專案，但是成效有限。

1997 工黨政府上台後，指派財政部主計長(paymaster general at the Treasury)負責 PFI 政策之推動，並委託馬可·貝茲爵士針對前保守黨政府推動 PFI 之制度設計進行檢討，評估結果於 1997 年 6 月出爐，其最重要的影響

由於 PFI 小組在原本規劃上的存續期僅兩年，因此英國政府繼續委託貝茲爵士追蹤，其報告於 1999 年 7 月公佈。報告發現經過一年餘之推動，執行成效進一步強化，貝茲爵士建議以政策說明書 (policy statement) 的方式宣示政府的執行決心，並建議英國政府保留 PFI 小組的政策部門，而將負責專案輔導的部門轉型成立永久的獨立組織，彌補執行單位在策略規劃、專案管理、財務評估與長期的合約管理等方面的不足。英國財政部乃據以於 2000 年成立 PUK 公司，做為中央(包括英格蘭及蘇格蘭政府)的 PFI 輔導機構。

為推動英國 PFI 制度，其相關推動組織亦歷經變革，1993 年財政部成立民間融資小組，以委員會的性質運作，1997 年則成立正式的單位—PFI 小組，負責政策及輔導等事宜，英國的地方政府也在 1996 年成立半官方組織 4Ps 公司(Public Private Partnerships Programme Limited)，協助地方政府推動 PFI 專案；財政部於 2000 年再度將 PFI 小組調整為政府商業署，專責 PFI 政策相關事宜，同時成立公私合營的 PUK 公司，由民間主導，承中央政府所託，辦理 PFI 政策及制度之研擬、專案輔導等事宜。

#### 案例介紹

英國 PFI 污水下水道案例：英國第一個採用 PFI 方式推動之污水下水道計畫的是杏仁谷 (Almond Valley) 和海場 (Seafield) 污水下水道計畫。杏仁谷/海場下水道計畫同時也是英國現有規模最大的 PFI 污水下水道計畫，總造價為十億零五百萬英鎊。承接此計畫的民間特許公司史特靈公司 (最大股東為泰晤士水資源公司 (Thames Water)，為英國最大的水資源公司之一)，於 1999 年 6 月和蘇格蘭政府簽約，特許期限為 30 年。以下詳細介紹一個 2001 年 12 月簽約的案例—莫瑞海岸污水下水道計畫：

莫瑞海岸污水下水道計畫總金額達 7,500 萬英鎊。這也是北蘇格蘭水資源局，在和東蘇格蘭局水資源局與西蘇格蘭水資源局合併為公營的格蘭水資源公司 (Scottish Water) 前，所簽下的最後一個 PFI 計畫。莫瑞海岸污水下水道計畫之計畫內容，包括興建和維持 3 座污水處理廠，一座乾泥機，20 個抽水站，兩條新的海洋放流管和總長度達 47 公里的污下水道幹管。莫瑞海岸

位在蘇格蘭的東北部，有美麗的自然景觀與海岸線，農、漁業盛行。除此之外，還要保護在這個地區生活為數眾多的海豚。經過當地主管環境保護的相關單位討論後，特別要求在設計莫瑞海案下水道計畫時，必需考慮以上所述的幾個因素。

北蘇格蘭水資源局在 1998 年 12 月公告莫瑞海岸 PFI 污水下水道計畫。在資格審查後，有三組團隊進入決選。經過技術審查與談判、議價之過程後，北蘇格蘭水資源局於 2000 年 4 月決定捕抓聯盟 (Catchment Consortium) 這個團隊有優先議約權，並且在 2001 年 12 月正式簽約。捕抓聯盟的成員有 International Water Limited、Awg Project Investment 和 United Utilities 等三家公司，並且之前已經有承接了蘇格蘭 Highland 和 Tay 地區 PFI 污水下水道計畫之經驗。

### 3.6 結論

綜合上述各國及組織對民間自規案之規定與建議可知，南韓政府審核民間自行規劃參與公共建設案件之程序與我國類似，亦係藉由公開徵求其他民間投資人之方式，確保民間自行規劃案件審核程序之透明化及競爭公平性，並以提供原提案人優惠條件之方式保障其權利，惟其並未區分初步審核及再審核程序，申請人自始所提出規劃構想書即應包含可行性評估、包含基本設計之詳細規劃構想、投資所需經費及詳細融資計畫書、預定營運及移轉期間、營運計畫、包含使用費率之收支計畫等內容，與我國二階段式之審核程序略有差異。

南非亦係藉由公開徵求其他民間投資人之方式，確保民間自行規劃案件審核程序之透明化及競爭公平性，惟其就智慧財產權及原提案人之保障，係藉由與原提案人協議簽訂專案開發合約時，就其智慧財產權及準備規劃申請書之成本協議確定之報酬數額，由政府或最優申請人給付該費用予專案開發人，以取得使用其智慧財產權及規劃申請書內容於公開徵求其他民間投資人之公告中之權利。又南非給予其他民間投資人準備投資計畫書之期間為二個月，較我國注意事項規定之四十五日為長。

以英國 PFI 制度而言，整體作業雖未像國內以促參法 BOT 模式政府公告為主，再賦予民間自行規劃之做法，但自政策公告再進入談判、議價過程等作業，其精神已似民間自行規劃之精神，與國內以政府規劃公告之方式，留給民間更多彈性。

## 四、國內民間自行規劃參與公共建設制度之探討

### 4.1 相關法令

依促參法之規定，民間參與公共建設計畫可分為政府規劃及民間自行規劃兩種方式。政府規劃案件係依促參法第四十二條規定辦理，依同法施行細則第三十九條規定，主辦機關於決定辦理民間參與公共建設之前，應先辦理可行性評估及先期規劃，就公告建設之目的、市場、技術、財務、法律等方面，審慎評估民間投資之可行性；並研擬政府對該建設之承諾與配合及容許民間投資附屬事業之範圍，倘評估結果認為民間參與之方式可行，主辦機關即應進一步規劃民間參與之執行細節，並辦理公告徵求民間參與。

審視促參法及其相關子法之規定，以往多偏重於前述政府規劃案件之處理，至於就民間自行規劃申請參與公共建設案件之處理則較少著墨，僅於母法第四十六條及其施行細則第四十四條至第四十六條有所規範，當時如何受理、審核各類民間自行提出案件，對於主辦機關或承辦人員均是莫大之挑戰，一則有圖利民間企業之顧慮，再者對於辦理程序亦所知有限，尤其是類案件行政裁量空間極大，適用態樣廣泛，更讓承辦人員多所怯步，而民間企業則因政府作業規範尚不明確而不敢貿然申請。

為此公共工程委員會於行政院九十年十二月十九日第2765次行政院院會報告「促進民間參與公共建設案件推動情形」，游前院長指示，工程會應會商相關機關、單位，儘速於十二月底前研提「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項（草案）」報院。故工程會積極召開會議研商，並經行政院核定於民國91年3月1日公布「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」（以下簡稱「注意事項」），就民間申請參與公共建設案件區分為民間自行備具土地案件及政府提供土地、設施案件二類，並詳為規範其審核作業，另配合該注意事項之規定，工程會擬具「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項問答」二十四則，提供主辦機關在引用注意事項審核民間自行參與公共建設案件時之參考，對於主辦機關處理類似案件當有直接之助益。

### 4.2 主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項

#### 4.2.1 案件類型

按注意事項第四點規定，民間自行規劃申請參與公共建設案件區分為民

1. 民間自行備具土地案件：指民間自行規劃案件所需土地，民間申請人可自行取得公、私有土地之所有權或使用權，不需主辦機關依促參法之相關規定提供或協助取得者。如統一集團投資興建大型購物中心案，由業者備具私有土地，向經濟部提案申請投資興建大型購物中心。
2. 政府提供土地設施案件：指民間自行規劃案件所需土地、設施，需主辦機關依促參法之相關規定取得者。如民間興建及營運富源森林遊樂區案，由業者研提興建經營規劃構想，向農業委員會提案申請，其中涉及農業委員會林務局管有的富源森林遊樂區土地，由林務局依促參法規定提供民間業者使用。

#### 4.2.2 民間自行規劃參與公共建設之作業流程

##### 1. 民間自行備具土地案件

民間自行備具土地案件，民間申請人對於土地之取得及使用應先行處理，案件之提出主要目的為相關租稅獎勵之適用及其它政策之支持(土地使用管制之變更等)。其作業流程詳如附圖一，作業重點及原則如下：

- (1) 一階段審查：依促參法 46 條規定應提送之文件予以審查。
- (2) 政府承諾或協助事項之確定：釐清政府協助或承諾之範圍。
- (3) 整體計畫之可行性：法律、技術、財務、公共建設之目的等具有可行性。
- (4) 審查通過之條件：提出政府通過民間應配合之事項，如取得融資協議書，土地取得之規定、公司籌組，環評作業配合等。
- (5) 籌辦：簽約前應完成之項目及期程。
- (6) 簽訂投資契約：契約的內容由雙方議定。

##### 2. 政府提供土地設施案件

此類型案件，由於民間申請人擬依促參法之規定使用公用土地及設施，涉及政府公用資源之提供，審核作業除考量民間之創意商機外，更應兼顧公平原則。其作業流程詳如附圖二，作業重點及原則如下：

- (1) 分階段審查：需由政府提供土地、設施之民間提案有關審核作業，基於政府土地及設施為公共財，民間理應同有使用之機會，故應維公開、公平辦理之機制，並為審核效率及降低民間備標之成本，原則上概分為初步審核及進一步再審核等二階段作業，各階段均有公開徵求

- 之過程。民間申請人分別配合提出規劃構想書，及完整規劃報告書。
- (2) 規劃構想書審查：政府從效益考量，政策是否支持。
  - (3) 民間提出完整規劃報告書：民間研擬規劃過程應和政府充分溝通，規劃內容應符合政府之需求，並且計畫內容應具可行性。
  - (4) 民間自行規劃提案者之保障：保障分成為對民間投資之規劃予以對價，並在案件評審時給予優先承作權或優惠條件。優惠條件包含權利金、收費價格、建設經費之優惠；至於優先承做之前提係指於其他投資人在符合該公共建設公告所需之功能及效益下，其條件及對價經評選為最優者，原提案人可以相同條件及對價優先承做。由於個案特性之不同，由主辦機關斟酌優惠之方式，提審核委員會決定，並將優惠方式於公開徵求其他民間投資人時一併公告，以為其他投資人申請競標之參考。
  - (5) 公開徵求其他投資者：政府應訂最低功能及效益需求，擬定公平之遊戲規則，公開徵求其他民間投資人，並組成再審核委員會進行審核。

### 3. 其他重要規定

- (1) 政府政策公告：主辦機關得依政策需求，對於可供民間自行規劃參與公共建設興建項目，協助事項，作業程序主動予以公告。
- (2) 審核期間：審核期間最長以六個月為限。但必要時得延長六個月，並以一次為限。審核期間依促參法施行細則第四十五條規定辦理，惟作業過程如有補正、民間申請人研提進一步規劃、公告徵求其他投資人所費時間均可另計。

主辦機關處理四十六條之民間自行規劃申請案件，所面臨有關商機及商業競爭之考量、公平性之維護、避免圖利他人之質疑等問題，較諸政府規劃案件更需經得起挑剔有關措施之研擬。另由於民間自行規劃案潛在的可能性不一而足，故態樣廣泛，不宜一一列舉比照，故注意事項非依個案考量，而仍以通案研擬。

基於民間參與公共建設之目的係為引進民間之創意與效率，不宜侷限民間自行規劃案之方式，而仍以政府最大之審慎提供民間最大的參與空間。當民間提出符合整體公共利益之規劃案，卻需政府提供公地或公產之資源時，縱然國人「有土斯有財」之觀念根深蒂固，爭議較多，仍宜就促參法有關土地法第二十五條，國有財產法第二十八條之法規鬆綁為前提，儘可能成全，

工程會就原訂定注意事項考量適用促參法第三條之各項公共建設，但因促參法第八條第一項第五款(OT)之參與方式，於政府興建該公共建設時，對於其使用目的已有明確規範，若擬以民間自行規劃方式辦理，需多費思量其妥適性外，故規劃除OT之外，其他參與方式皆得以民間自行規劃方式辦理。

#### 4.2.3 注意事項條文

內容共計 22 項，各項重點如表 4-1

表 4-1 主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項條文表

第一項	目的
第二項	政府與民間之角色
第三項	適用範圍
第四項	申請案件之種類
第五項	民間自行備具土地案件之審核作業
第六項	政府提供土地、設施案件之審核作業程序
第七項	政府提供土地、設施案件之初步審核作業
第八項	政府提供土地、設施案件之再審核作業
第九項	申請案之補正
第十項	協商之進行
第十一項	審核期間
第十二項	審核結果公開
第十三項	原提案人之保障

第十四項	原提案人智慧財產權之保障
第十五項	政府協助或配合事項之處理
第十六項	工作小組之成立
第十七項	申請人陳述意見之機會
第十八項	協助審核工作顧問之聘請
第十九項	投資契約草案之擬訂
第二十項	民間自行規劃案件改由政府規劃之要件及處理
第二十一項	政府政策公告
第二十二項	詳細作業程序

審核作業為民間自行規劃案件的核心議題，亦是問題叢集之處，由於由民間自行規劃案件，在初步審核階段之前，申請人負擔了案件初步規劃費用，主辦機關對於審核案件作業時，除籌組審核委員會之外，因應民間所提案件之複雜度，以及各項公益及保護投資人等考量，困難度較高於由政府規劃之案件。

#### 1. 民間可參與公共建設之方式：

民間自行提案參與公共建設之方式，按促參法第八條及主辦機關審核民間自行規劃參與公共建設案件注意事項（以下簡稱注意事項）第三點規定，民間投資方式有：

- (1) 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（B O T）。
- (2) 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（B T O）。
- (3) 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（B T O）。
- (4) 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（R O

T)。

(5) 為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁所有權，並自為營運或委託第三人營運。(BOO)。

## 2. 例外：

促參法第八條第一項第五款(OT)之參與方式，考量因政府興建該公共建設時，對於其使用目的已有明確規範，爰注意事項規定不宜以民間自行規劃方式辦理。

### 4.2.4 民間自行備具土地之案件

民間自行備具土地之案件原屬促參法第四十六條最典型之形態，因不涉及政府提供土地或設施，較無公平性之問題，其風險大多由民間承擔，故民間申請人應依促參法第四十六條第一項規定，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(非必需)及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。其中之興建、營運計畫應載明該申請案所涉公共建設之系統、配置、期程、品質、功能及達成規劃目標之技術、方法。

(作業流程如圖 4-1)

主辦機關受理案件後，首要考量者為政府之政策需求，再依技術層面做實質審核，提出審核意見。故民間自行備具土地案件宜先洽商主辦機關意見，以免民間投入大筆資金完成提案後，卻因與政府之政策方向有所悖離，未獲審核通過，枉費心力及資源前功盡棄。審核政策需求之餘，尚應就有無法令禁止事項、所附文件是否符合相關規定、政府可得協助或配合事項、整體計畫之可行性等予以審核。

至於是否需成立審核委員會協助審核或由主辦機關逕行審核，視該案件之規劃內容得否由主辦機關依權責自行決定，如申請案依權責非主辦機關所能自行決定者，主辦機關應組成審核委員會，其人員組成包括主辦機關內部相關單位、外部相關單位、與規劃案審查有關之專家學者，至於人選由主辦機關自行決定。主辦機關依權責能自行決定者，得逕行審核。

在促參的機制上，為保留積極性及彈性，就公益性強而未促成的民間自行規劃案，則也可納為由政府規劃的程序繼續辦理。

依注意事項彙整有關民間自行備具土地之案件審核作業之規定如表 4-2：

表 4-2 民間自行備具土地之案件審核作業條文表

第五條	<p>民間自行備具土地案件之審核作業如下：</p> <p>(1) 民間得先洽商主辦機關意見後，擬具促參法第四十六條第一項規定之文件，向主辦機關提出申請。其中之興建、營運計畫應載明該申請案所涉公共建設之系統、配置、期程、品質、功能及達成規劃目標之技術、方法。</p> <p>(2) 申請案依權責非主辦機關所能自行決定者，主辦機關應邀請相關機關或專家、學者組成審核委員會，共同審核；主辦機關依權責能自行決定者，得逕行審核。</p> <p>(3) 主辦機關應先就民間申請人所提計畫是否符合主辦機關政策需求、有無法令禁止事項、所附文件是否符合相關規定、政府可得協助或配合事項、整體計畫之可行性，予以審核。</p> <p>民間自行規劃案經審核通過者，主辦機關應將審核通過之條件通知民間申請人；未獲通過者，主辦機關應備具理由，通知民間申請人。</p>
-----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 4.2.5 使用政府土地、設施之案件

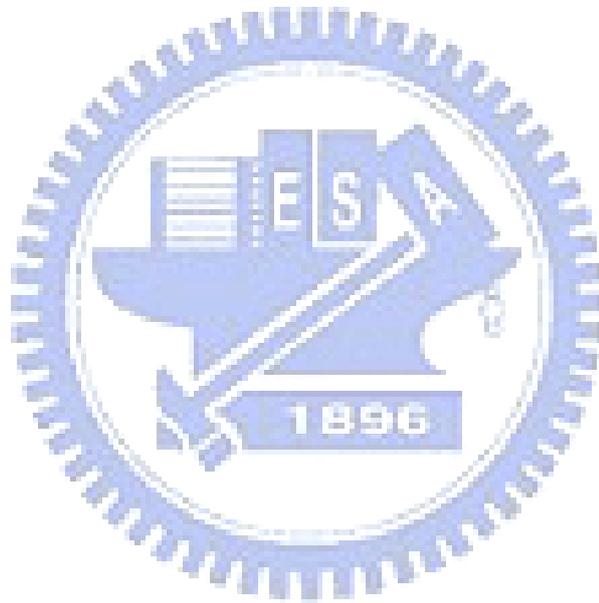
政府提供土地、設施案件：指民間自行規劃案件所需土地、設施，需主辦機關依促參法之相關規定提供或協助取得者。

由民間自行備具土地之案件，因較未涉及原主辦機關之公益，故申請人在提出案件及在審核時較無爭議，大多案件朝向 B00 的方式提案，如目前工程會共計列管 3 案件農業設施，總金額約 6.8 億，包括「鳳山市農會拓展直銷通路營運計畫(第一期)」、「西螺果菜市場交易場興建工程」、「斗南鎮農會興建根莖類農產品規格化處理場案」等案，另一案件為「遠東通訊數位園區」金額達 100 億。

另政府提供土地之案件，主辦機關面臨既要維護公共利益又要考量申請人之投資報酬的多層次面向，對申請人則較具挑戰性，不但可以對公有土地自

行規劃合乎本身成本效益的案件，且可發揮創意將公共建設效能及營運提升與國際潮流接軌。

需由政府提供土地、設施之民間提案有關審核作業，基於政府土地及設施為公共財，民間理應同有使用之機會，故應維公開、公平辦理之機制，並為審核效率及降低民間備標之成本，原則上概分為初步審核及進一步再審核等二階段作業，各階段均有公開徵求之過程。（作業流程如圖 4-2）。



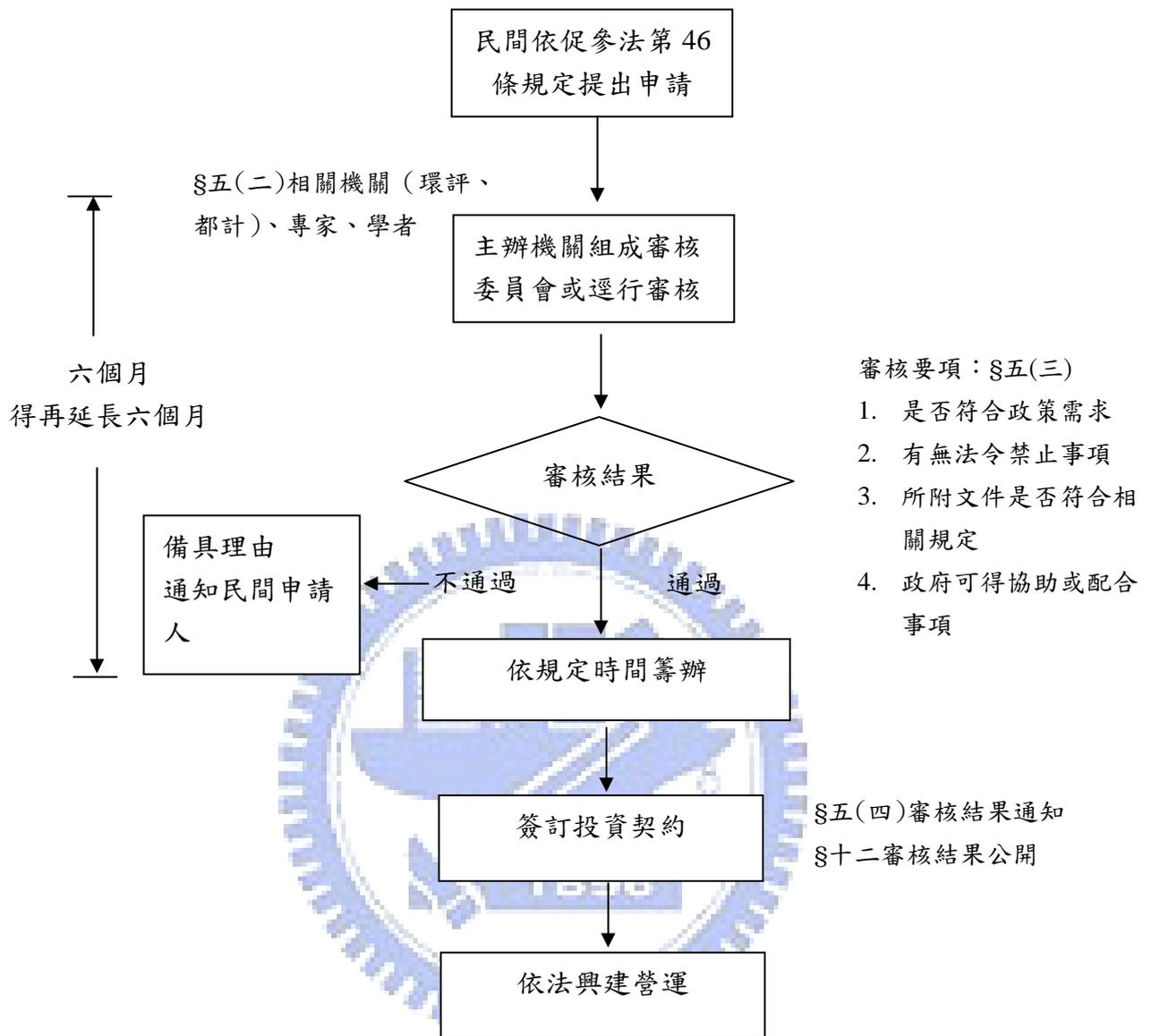
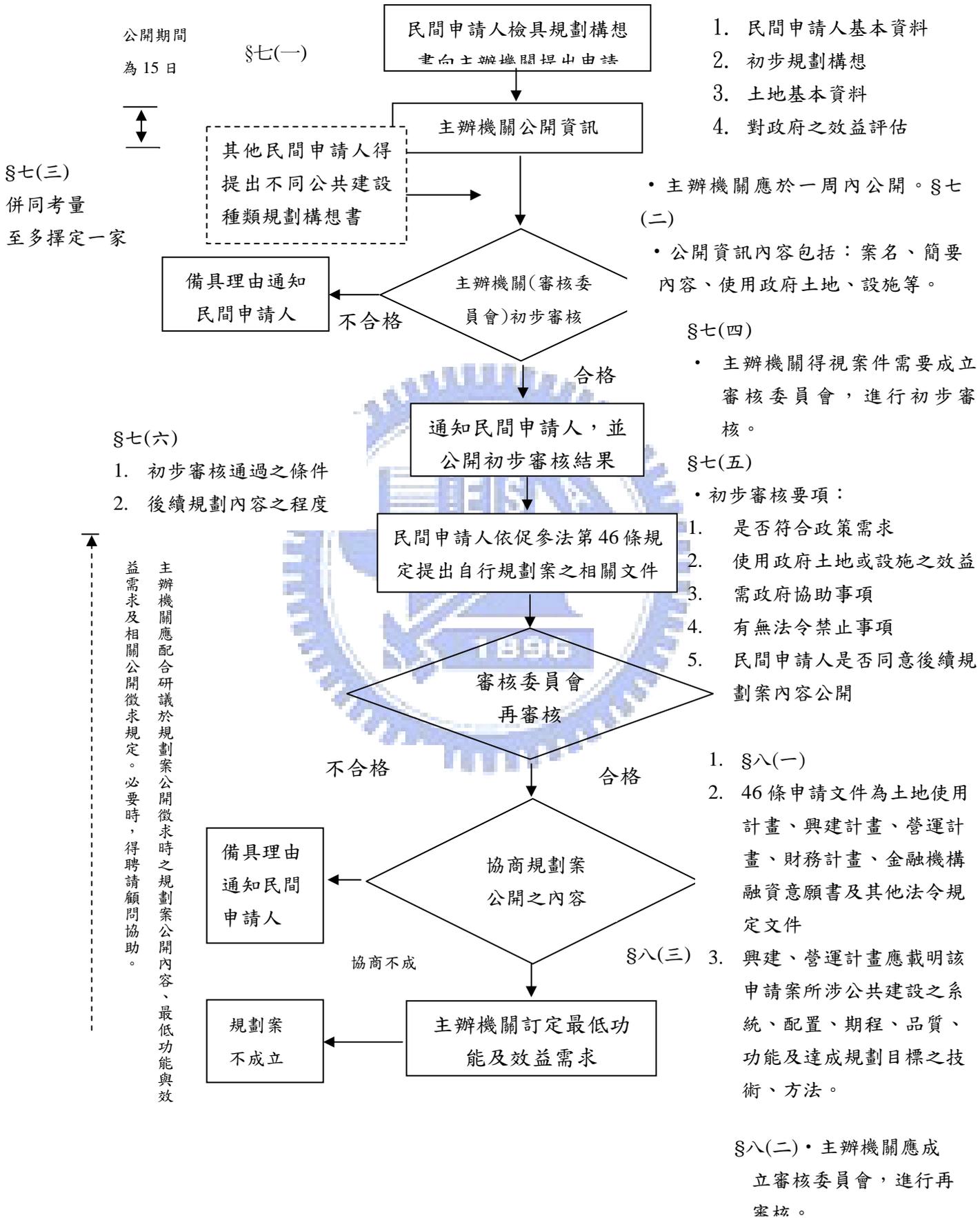


圖 4-1：民間自行規劃申請參與公共建設民間自行備具土地案件主要作業流程

§六基於審核效率及降低民間準備之成本，分初步審核及再審核二階段



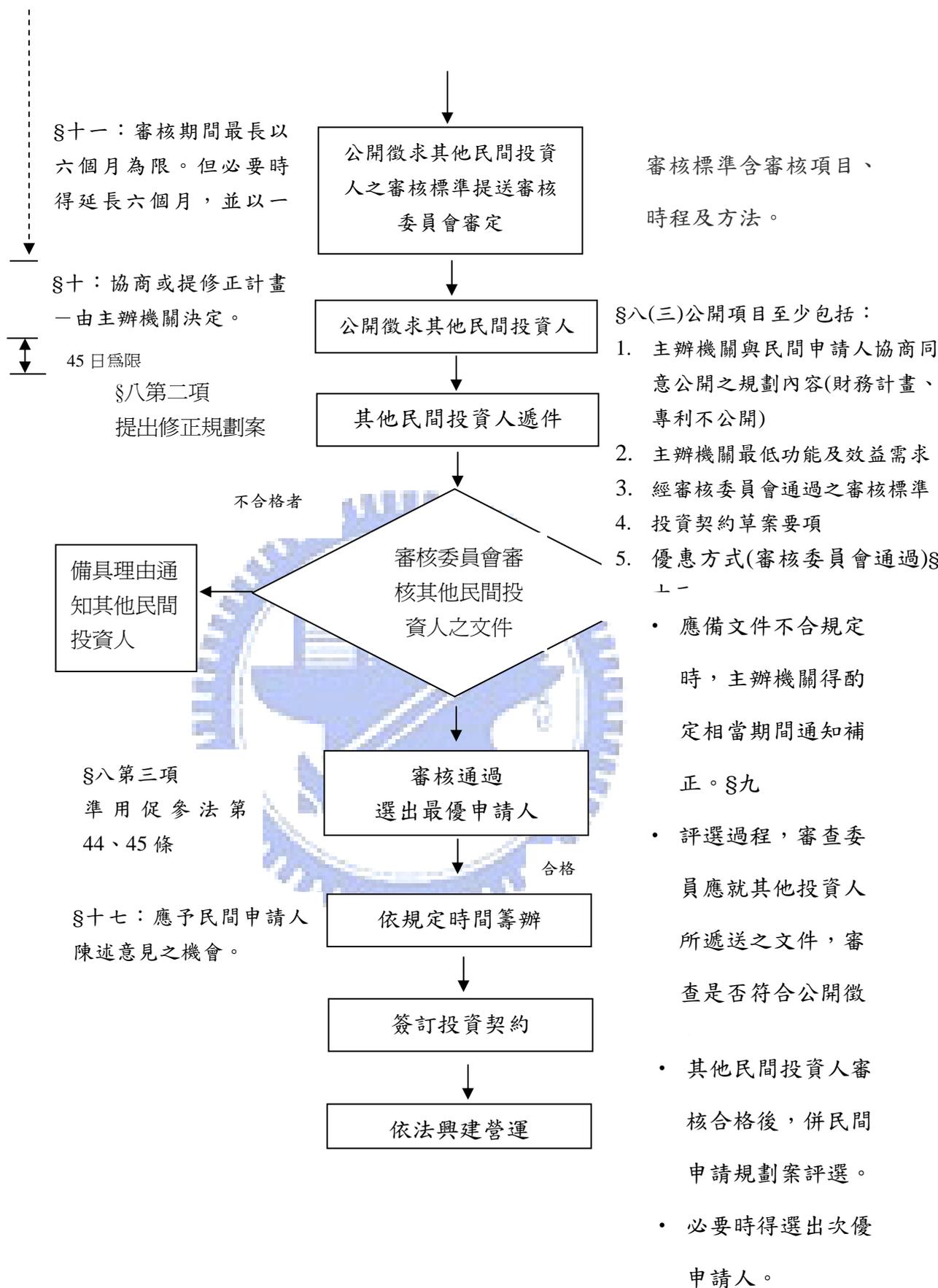


圖 4-2：民間自行規劃申請參與公共建設政府提供土地、設施案件主要作業流程

## 4.3 審核作業

### 4.3.1 初步審核階段

申請需政府提供土地、設施之民間自行規劃案件，除政策及法律層面外，特需著重維護原始申請者之創意與必要之商機以及作業過程之公平性。為了避免民間投入大筆資金完成提案後，卻與政府之政策方向有所悖離，故以二階段之作業程序先提出規劃構想書，載明投資者基本資料、初步規劃構想、需用公地、需政府協助之事項等基本資料，供主辦機關辦理初步審核。

主辦機關應於民間申請人提出規劃構想書後，一周內將規劃構想書之簡要資訊公開，公開後十五日內如有其他民間申請人提出與原提案者所擬之不同公共建設種類之規劃構想書時，則併同考量，並至多擇定一家邁入進一步再審核之第二階段規劃作業。不再受理同一種類公共建設規劃構想案，其目的在於應用同一公有土地、設施時，比較之下衡酌是否確能達到地盡其利、物盡其用之考量，並優先顧及原申請人之創意。

為不失公平性與客觀性之研判，主辦機關得組成審核委員會。惟初步審核階段為期較短，是否成立審核委員會，應視主辦機關依權責得否自行決定而定，如決定組成審核委員會，宜比照促參法第四十四條有關甄審之規定辦理。

初步審核之重點為考量是否符合政府之政策需求、再就民間使用政府之土地或設施之效益、是否予以協助以及有無法令禁止事項等詳加審酌，提出初步審核意見，並確認民間申請人是否同意後續第二階段之規劃內容，以作價公開的方式徵求競爭者等要項。

### 4.3.2 再審核階段

民間規劃構想書經初步審核通過者，民間申請人應於一定期間內進一步規劃，提出促參法第四十六條第一項規定之文件：包括相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書（必要時）及其他法令規定文件，由主辦機關進一步審理。其中之興建、營運計畫應載明該申請案所涉公共建設之系統、配置、期程、品質、功能及達成規劃目標之技術與方法。

再審核階段應成立審核委員會，再審核委員會除審核該民間自行規劃案外，於公開徵求其他投資人時，尚需併同所有民間申請人之規劃案評選出最優申請人，故其組成及運作得準用促參法第四十四條之規定。

案件經審核委員會再審核合格者，主辦機關同時應協商民間申請人同意規劃案公開之內容，並將協商同意公開之內容、主辦機關最低功能及效益需求、經審核委員會同意之審核標準及投資契約書草案要項，公開徵求其他民間投資人。其公開摘要應公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之資訊網路中，目前規定公開徵求期間以四十五日為限。公開徵求其他民間投資人之規劃案內容，應在符合政府和民間申請人協商之相同功能規範下，由其他民間投資人就原規劃內容提出修正規劃案。對其他民間投資人之審核時，除應符合相關規劃規定外，其他有關財務等條件亦應符合公開徵求規定。由於公開徵求係以修正原規劃案為原則，故公開徵求期限以不宜過長規範。

民間申請人提出之規劃案，經依第三款公開徵求其他民間投資人參與，並經再審核合格者，則併同民間申請人之規劃案評選出最優申請人，必要時得選出次優申請人。次優申請人之遞補準用促參法第四十五條之規定。

依注意事項彙整有關民間自行備具土地之案件審核作業之規定如下表 4-3

表 4-3 注意事項有關民間自行備具土地之案件審核作業之規定彙整表

第六條	政府提供土地、設施案件之審核作業，基於審核效率及降低民間準備之成本，分初步審核及再審核二階段。
第七條	<p>政府提供土地、設施案件之初步審核作業如下：</p> <p>(1) 民間申請人應先提出規劃構想書，載明民間申請人基本資料、初步規劃構想、土地基本資料(含政府設施或土地之範圍)、對政府之效益評估、需政府協助之事項等，由主辦機關進行初步審核。</p> <p>(2) 民間申請人提出規劃構想書後，主辦機關應於一周內將此規劃構想書之案名、簡要內容、使用政府土地、設施等資訊，公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之資訊網路中。</p> <p>(3) 規劃構想書依前款規定公開後十五日內，有其他民間申請人就同一政府土地、設施提出不同公共建設種類之自行規劃構想書者，主辦機關於初步審核時應併同考量，至多擇定一家進行再審核。</p> <p>(4) 民間申請人提出規劃構想書後，主辦機關得邀請相關機關或專家、學者組成審核委員會，共同初步審核。</p>

	<p>(5) 主辦機關應就民間申請人之規劃構想書是否符合主辦機關政策需求、民間使用政府土地或設施之效益、需政府協助事項、有無法令禁止事項、民間申請人是否同意後續規劃內容公開等事項進行初步審核。</p> <p>(6) 民間規劃構想書經初步審核通過者，主辦機關應將初步審核結果公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之網路資訊中，並將初步審核通過之條件、後續規劃內容之程度，通知民間申請人，並指定於一定期間內進一步規劃，提出促參法第四十六條第一項規定之文件。</p> <p>民間規劃構想書經初步審核未獲通過者，主辦機關應備具理由，通知民間申請人。</p>
第八條	<p>政府提供土地、設施案件之再審核作業如下：</p> <p>(1) 民間申請人向主辦機關提出促參法第四十六條第一項所規定之文件，主辦機關應進行再審核。其中之興建、營運計畫應載明公共建設之系統、配置、期程、品質、功能及達成規劃目標之技術、方法。</p> <p>(2) 主辦機關為進行再審核作業，應邀請相關機關或專家、學者組成審核委員會進行再審核。</p> <p>(3) 案件經審核委員會再審核合格者，主辦機關應協商民間申請人同意規劃案公開之內容，並將協商同意公開之內容、主辦機關最低功能及效益需求、經審核委員會同意之審核標準及投資契約書草案要項，公開徵求其他民間投資人。其公開摘要應公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之資訊網路中，公開徵求期間以四十五日為限。</p> <p>(4) 民間申請人提出之規劃案，經依第三款公開徵求其他民間投資人參與者，審核委員會應就其他民間投資人所遞送之興建計畫、營運計畫、財務計畫等相關文件內容是否符合公開徵求之規定及標準，予以再審核；其經再審核合格者，則併同民間申請人之規劃案評選出最優申請人，必要時得選出次優申請人。</p> <p>前項第三款規劃案公開之內容，得允許其他民間投資人在使用同一</p>

	<p>土地、設施，並符合最低功能及效益需求下，提出修正規劃案。</p> <p>審核委員會之組成及運作、次優申請人之遞補準用促參法第四十四條、第四十五條之規定。</p>
第十一條	<p>審核期間最長以六個月為限。但必要時得延長六個月，並以一次為限。</p>

#### 4.3.3 審核期間

審核期間最長以六個月為限。但必要時得延長六個月，並以一次為限。審核期間依促參法施行細則第四十五條規定辦理，惟作業過程如有補正、民間申請人研提進一步規劃、公告徵求其他投資人所費時間均可另計。

### 4.4 原提案人之保障

#### 4.4.1 優先承做權

因民間申請人提出政府提供土地之規劃案件時，係為其團隊針對某項公共建設之長遠規劃，不僅承擔了未來融資的風險，且也因注意事項要求提出申請案後，將資訊公開並允許其他申請人對同一土地標的，提出不同公共建設種類規劃構想書等競爭機制，面臨市場公平性等課題，故注意事項第十三條將保障原申請人議題納入，條文如表 4-4：

表 4-4 注意事項第十三條

第十三條	<p>主辦機關依第八點第一項第三款規定協商民間申請人將規劃案內容公開徵求其他民間投資人者，評選時民間申請人得享有優惠條件或優先承做權；其優惠方式由主辦機關提審核委員會決定，並於公開徵求其他民間投資人時，一併公告。</p>
------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

主辦機關協商民間申請人將規劃案內容公開徵求其他民間投資人時，民間申請人作為原始提案人自構想至完成規劃，再經與主辦機關協商後才完成一具體可行之計畫案，所投注之心力不容忽略，故對於原提案人於公開投標時得享有優惠條件或優先承做權；其優惠方式由主辦機關提審核委員會決定，並於公開徵求其他民間投資人時，一併公告；優惠條件包含權利金、收費價格、建設經費之優惠；至於優先承做之前提係指於其他投資人在符合該公共建設公告所需之功能及效益下，其條件及對價經評選為最優者，原提案人可以相同條件及對價優先承做。由於個案特性之不同，由主辦機關斟酌優惠之方式，提審核委員

#### 4.4.2 原提案人智慧財產權

民間申請人依促參法第四十六條規定所提之相關文件，經協商同意由政府公開辦理徵求其他民間投資人時，其智慧財產權依相關法規辦理；智慧財產權對價之負擔，應於公開徵求其他民間投資人時一併公告。所指智慧財產權例如規劃案之著作財產權屬之，本條文僅係提醒性質，仍應依智慧財產權相關規定辦理。

依注意事項第十四條將保障原申請人議題納入，條文如表 4-5

表 4-5 注意事項第十四條

第十四條	民間申請人依促參法第四十六條規定所提之相關文件，經協商改由政府公開辦理徵求其他民間投資人時，其智慧財產權依相關法規辦理；智慧財產權對價之負擔，應於公開徵求其他民間投資人時一併公告。
------	--------------------------------------------------------------------------------------------

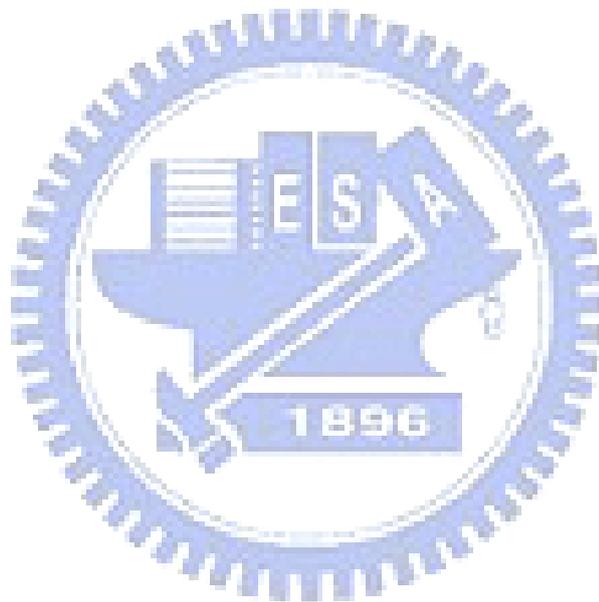
#### 4.5 政府政策公告

主辦機關得依政策需求，可不待全然由民間提出規劃構想，亦可主動出擊拋磚引玉，就可供民間自行規劃參與公共建設之興辦項目、協助事項以及作業程序等主動予以公告，至於審核作業則仍依本注意事項辦理。

#### 4.6 結論

1. 有關民間自行規劃申請參與公共建設案件之審核，於促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）僅有第四十六條單一條文規範之，規定既未盡詳盡，亦乏對細節性、技術性規定之明確授權，故對於此類案件之審核，實欠缺相關規範。
2. 促參法第四十六條有關民間自行規劃申請參與公共建設案件，與同法第四十二條至第四十五條由政府規劃公告徵求民間參與之案件，本屬二種不同體系之案件，故其審核應有不同之程序與流程，本注意事項將自行規劃案件之甄審程序，適用政府規劃案件之甄審程序，法系統恐有矛盾。
3. 民間自行規劃申請參與公共建設而由政府提供土地或設施之案件，於促參法並未有禁止之規定，實質上亦可創造政府與民間利益之雙贏。至本注意事項

有關此類案件之公開甄審，或可解為係主辦機關尋求專業服務或專案顧問，以協助機關甄選出最優申請人之程序，但為法制之周延完善，促參法第四十六條仍應適時 檢討修正。



## 五、案例分析

### 5.1 徵求民間機構參與國立台灣大學長興街暨水源校區學生宿舍案

#### 5.1.1 計畫概述

##### 1. 計畫概述如表 5.1

表 5.1 台大案計畫概述

案件名稱	徵求民間機構參與國立台灣大學長興街暨水源校區學生宿舍案		
公共建設類別	依促參法第 3 條第 6 款 (文教設施)		
辦理方式	依促參法第 8 條第 1 款 (BOT)		
計畫規模 (億元)	30	公告日期	92/11/14
民間投資金額 (億元)	30	簽約日期	94/03/17
民間機構名稱	太子建設開發股份有限公司		
主要投資人	太子建設開發股份有限公司		
特許年間	35 年(含興建期)		

##### 2. 採民間自行規劃之原因

- (1) 節省辦理可行性評估及先期規劃之時間人力及費用。
- (2) 及早找出實際投資經營之民間機構，縮短政府與民間相互摸索之時間，該校有數件 OT 成功案例協商經驗豐富。
- (3) 該校先前已評估貸款興建學生宿舍之可行性財務模組可作為本案判斷之依據。

#### 5.1.2 政策公告

##### 1. 公告原則

台大採取主動發布政策公告模式辦理，僅一個月公告期即有效吸引三家廠商遞件，並由該校從中擇取最符校方期望之廠商進行第二階段合作，充分發揮省錢、省時、省力及可行性之多重效益，此種模式後來亦普遍獲其他機關採行沿用，成效良好。

本案以合理的許可期間及優先續約的措施，並規範政府承諾事項，增加誘因。如因不可抗力因素或除外情事造成營業收入銳減或損害時，民間機構所獲得之保險金額仍不足以彌補者，可減收或緩徵土地租金或營運權利

## 2. 公告內容：

- (1) 水源校區部份用地：約 2.8 公頃、長興街部份用地：約 1.1 公頃，共計約有 3.9 公頃。
- (2) 可擇一或一併提案，惟一併提案者優先。
- (3) 至少 3500 床學生宿舍，宿舍租金範圍：每坪每月 700 元~1200 元（實坪）。
- (4) 特許年限：30 至 35 年(含興建期)

### 5.1.3 民間投資興建內容

#### 1. 投資內容

民間投資規模約 30 億元，本案基地共有兩處，分別為水源校區基地(約 2.8 公頃)及長興街基地(約 1.1 公頃)。本案提供 3500 床學生宿舍、830 床附屬住宿設施提供台大或該校指定之教學、研究或交流訪問等人員住宿、587 格汽車停車位(需提供 177 張停車證按校方收費標準供校方使用)、2751 格機車停車位及約 2700 坪附屬生活設施。

#### 2. 本案辦理時程如表 5-2

表 5-2 台大案辦理時程表

時間	辦理事項
92.10.31	取得教育部授權
92.11.14 ~ 92.12.15	政策公告
93.01.02	初步審核
93.01.03~93.03.31	進一步規劃
93.04.01~93.08.31	再審核
93.08.31~93.11.26	協商契約草案等公告文件
93.12.10~94.01.21	公開徵求其他民間投資人
94.02.23	綜合審查
94.03.17	簽約
合計 16.5 個月	

#### 3. 簽約後辦理現況如表 5-3

表 5-3 台大案簽約後辦理時程表

94.03.17	雙方完成簽約
94.03.17 迄今	檢討校內法規訂定管理辦法
94.04.24	取得地上物拆除執照
94.04.25	通知限期拆除地上物(6個月內)
94.06.15	通過基本設計(校規小組審查)
94.08.22	掛件送都審
94.09.21	完成地上物拆除
94.10~12	辦理交付用地事宜(分割, 設定地上權等)
96.09	預定完工

#### 5.1.4 計畫主要障礙及排除

##### 1. 主要障礙

- (1)93 年第一季鋼筋工料成本大幅波動致原有財務計畫不可行。
- (2)因委外興建經營學生宿舍所衍生之房地產稅成本過高(現有宿舍未課稅)。
- (3)民間自行規劃之協商程序未盡明確，致雙方對需協商內容、時間點有不同認知。

##### 2. 主要障礙排除

- (1)爭取「住宿區」稅賦減免及台北市促參「自治條例」立法。
- (2)請求台北市政府、教育部、工程會、財政部、行政院各方協助推動跨機關協調。
- (3)首長重視並積極爭取政府支持，拜會市府高層、議長及多位議員尋求支持加速立法除解決本案困難外，更有利全國各校學生宿舍及台北市其他重大公共建設之推動。

##### 3. 限期完成協商

因本案採取民間自行規劃方式，其協商過程常因細節而失焦，故本案採取「限期協商」策略，有效凝聚雙方人員掌握時效，全力達成目標，辦理過程如下列：

- (1)93.10.29 工程會鄭副主委文隆出面邀集雙方協調自規程序爭議。

- (2) 於公開徵求其他民間投資人前先完成契約草案全文實質協商
- (3) 簽署備忘錄限期完成協商，否則經審核委員會確認後，視同雙方合意終止。

#### 4. 本案計畫內容之完整性及創新價值

- (1) 採取政策公告，創新自提流程
- (2) 限期完成協商，解決程序爭議
- (3) 協商及公開契約草案全文，縮短議約時程
- (4) 公開審核委員名單，促進投資意願
- (5) 未予原提案人優惠條件或優先承作權
- (6) 要求取得綠建築標章
- (7) 限制學生宿舍租金費率上限及調漲門檻

本案規範民間機構應設立專戶管理，以確保財務之獨立，且建立營運績效評估制度及約定保險範圍與種類，台大並於原提案人通過再審核後即議定本案契約草案全文，由於主要權利義務已臻明確，大幅節省一般促參案件冗長議程時間。

雙方財務顧問均深具促參及金融實務經驗，並共同參與契約草案協商，議定本案資本及財務比率、財務監督制度、民間機構應設立專戶管理等條款，確保本案財務獨立及償債計畫可行性，至於契約內對於財務、興建、營運、保險、融資等方面均訂有監督管理規定，建立營運績效評估制度，俾確保計畫目標之達成。

## 5.2 民間自行規劃參與興建暨營運日月潭-九族文化村纜車系統

### 5.2.1 計畫概述

#### 1. 計畫概述如表 5.4

表 5-4 日月潭纜車案計畫概述表

(一) 個案基本資料			
案件名稱	民間自行規劃參與興建暨營運日月潭-九族文化村纜車系統		
公共建設類別	依促參法第三條第七款 (觀光遊憩重大設施)		
辦理方式	依促參法第八條第六款 (BOO)		
計畫規模 (億元)	7.2	公告日期	92.07.01

民間投資金額 (億元)	7.2	簽約日期	94.04.17
民間機構名稱	日月潭纜車股份有限公司		
主要投資人	張榮義		
工作團隊名稱	交通部觀光局日月潭國家風景區管理處		
特許年間			

## 2. 計畫內容

本計畫預計興建纜車路線起點係位於日月潭青年活動中心前方的林務局所屬之巒大事業區第 29 林班池之潭畔，設置單線自動循環式纜車系統，跨越山嶺瘠線經南投林區管理處巒大事業區第 30 林班地及埔里事業區第 75 林班地，終點站則位於九族文化村內，全長約 1825.75 公尺。

未來旅客可搭乘纜車自日月潭區至九族文化村觀光，而九族文化村之旅客亦可反向透過纜車系統至日月潭潭畔區各遊憩據點觀光。預期日月潭與九族文化村在增設纜車系統後，便可促使日月潭重新出發並發展成為國際級之高山湖泊型度假中心，未來日月潭勢必成為台灣旅遊新地標，屆時國際人士、大陸人事湧進，將可為日月潭帶來龐大之旅遊人潮與無限的商機。

## 5.2.2 協調過程及效益

### 1. 協調過程

本案前於 92.06.01 向行政院公共工程委員會及交通部提出申請，惟原內容對參與方式並未定案，經 92.09.12 第一次工作小組會議決議修正釐清。92.11.10 由林政務委員盛豐商請農委會何參事偉真邀集相關單位會商，咸認為本案宜採 B00 方式參與，投資業者據以修正後，送甄審委員會辦理審查，業於 93.03.26 召開第一次甄審委員會。

本案經投資業者，參酌出席委員建議修正投資計畫書，並經日月潭管理處 93.06.08 邀投資業者溝通本案，訂於 93.06.18 召開第二次甄審委員會。

### 2. 建設效益

本計畫是目前國內幾個正在規劃的纜車系統中，第一個順利進行簽約儀式的個案，本計畫另外成立監督小組負責監督纜車建設、營運、安全等相

- (1) 社會效益：纜車系統將有效解決觀光遊憩區汽機車所帶來之空氣與噪音污染，以及部分人車分道的問題，使遊客的安全更有保障。另外，纜車相較於其他空中運輸系統如直昇機，可提供安靜、便捷、快速與成本低廉的服務。
- (2) 經濟效益：本計畫結合「賞景餐廳-纜車-水上活動」的有趣遊程。遊客可在纜車站區內湖畔的賞景餐廳，欣賞湖光山色並享用原住民美食。這樣的體驗將可結合視覺的美感與獨特的飲食文化，讓遠道來此的遊客沈浸在濃濃的異鄉情趣裡。
- (3) 財務效益：本計畫預計創造一年 20.64 億元的商機（平均每人消費 2400\*86 萬人次）以及當地一千個就業機會。另外，政府營業稅稅收約可增加 1 億元。

### 3. 規劃特色

- (1) 設計回饋機制：本計畫舉辦社區回饋活動，一方面可增加與當地居民之良好互動，提高地方民眾對於纜車系統的支持度，另一方面亦期望能藉由地方智慧與經驗的參與，推廣當地原住民文化。
- (2) 本計畫另外成立監督小組負責監督纜車建設、營運、安全等相關問題。
- (3) 本計畫是目前國內幾個正在規劃的纜車系統中，第一個順利進行簽約的個案。

### 5.2.3 用地取得問題法規研析

本案雖是 B00 案但因日月潭纜車公司所提供的土地僅佔一部分，場站及纜車支柱所佔面積達 5 公頃，且為行政院農委會保安林用地，需辦理保安林解編，及纜車運行經過之投影面積之地上權問題皆為本案關鍵之處，以下就用地取得相關法規加以研析：

#### 1. 相關法規

##### (1) 森林法第 8 條

「國有或公有林地有左列情形之一者，得為出租、讓與或撥用：

- 一、學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要者。
- 二、國防、交通或水利用地所必要者。
- 三、公用事業用地所必要者。

違反前項指定用途，或於指定期間不為前項使用者，其出租、讓與或撥用林地應收回之。」

(2)保安林解除審核標準第2條

保安林有下列情形之一，得由中央主管機關解除一部或全部：

- 一、本法第八條第一項各款所列用地所必要者。
- 二、經中央目的事業主管機關核轉行政院核定之重大經建計畫用地所需。

(3)非都市土地使用管制規則

國土保安用地之容許使用項目：公用事業設施（限於點狀或線狀使用。點狀使用面積不得超過六百六十平方公尺）

(4)促參法第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核轉行政院核定，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。

2. 研析意見

(1)保安林地解編

1. 本案路廊部分依經行政院93.10.19日院台文字第0930046846號函核定「至有關纜車路廊設定空間範圍地上權一節，原則同意…」，惟森林法並無可設定地上權之相關規定，爰應將林班地解編，土地撥交國產局，依國產法之規定辦理相關地上權設定。
2. 而本案如需辦理保安林解除，解除範圍為整個纜車路廊投影地面面積2.3855公頃（實際使用支柱土地面積約0.0500公頃），非僅就支柱用地解除，加上日月潭端場站基地面積為3.7400公頃，二者合併後面積為6.1255公頃，若全部須辦理保安林解除及解編，因面積超過5公頃，需提送保安林解除審議委員會開會決議之，所需時間將達數月。
3. 依國產法第28條規定「主管機關或管理機關對於公用財產不得任為處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或用途者不在此

限。」，纜線經過之地區係位於上空，尚無礙於保安林之存在，爰本案林務局得以促參法第 18 條之規定就路廊部分設定地上權。

4. 據此，本案僅需就場站用地及實際使用支柱土地，辦理林班地解編及保安林解除，其面積未超過 5 公頃，無需提送保安林解除審議委員會決議。

(2)土地變更過程：

1. 本案屬都市計畫用地之部分，得依都市計畫法第二十七條規定辦理個案變更，屬非都市土地部分，得依非都市土地使用管制規則規定辦理變更編定。
2. 本案所需土地經林務局變更為非公用財產撥回國產局，國產局可依國有財產法施行細則第五十五條之一規定，經目的事業主管機關認定為興辦公用事業需要者，再依國有財產法第五十二條之一辦理專案讓售日月潭公司。
3. 本案所需用地位於林班地，依目前法規，無林務局可自動解編林班地之法源依據，自無法變更為非公用財產交由國產局，如符合森林法第八條規定，屬風景特定區內經核准用地所必要者，則由交通部提出申請，辦理林班地解編。
4. 有關保安林解編部分，如符合森林法第八條情形，經需地機關或地方自治團體申請，並經管理經營機關具體評估不影響該保安林整體國土保安功能者，得報經中央主管機關核定解除之，申請時應限於該事業必要之最小面積。

### 5.3 中龍鋼鐵公司投資興建一貫作業鋼廠第二期建廠案

#### 5.3.1 計畫概述

1. 計畫概述如表 5-5

表 5-5 中龍案計畫概述表

(一) 個案基本資料	
案件名稱	中龍鋼鐵公司投資興建一貫作業鋼廠第二期建廠案
公共建設類別	依促參法第 3 條第 1 款 (交通建設)
辦理方式	依促參法第 8 條第 7 款 (其他經主辦機關核定之方式)

計畫規模 (億元)	約 600 億	公告日期	93/10/29-93/11/29
民間投資金額 (億元)	約 600 億	簽約日期	93/11/30
民間機構名稱	中龍鋼鐵股份有限公司		
主要投資人	張景星		
特許期間	50 年		

## 2. 計畫內容

中龍鋼鐵公司規劃於台中港「工業專業區 (I)」南側土地投資興建「一貫作業鋼鐵廠第二期建廠工程」，預定增設上游煉鐵製程，並擴大現有煉鋼製程，故依促參法提出本案，該公司預計設置兩座高爐，預估設廠完成後年產能約 360 萬噸，營業額將達 400 億元，本案除符合台中港整體規劃外，亦符合政府之新世紀國家經濟戰略「深根台灣，佈局全球」。

中龍鋼鐵公司前於 92 年 1 月 27 日依據促參法第四十六條，向台中港務局提出投資興建一貫作業鋼鐵廠第二期建廠案，本局經報奉交通部核准依「促進民間參與公共建設法」辦理，其後歷經層層審核程序、跨越種種投資障礙，終於 93 年 11 月 30 日由交通部港務局與中龍公司簽訂為期五十年之投資契約。

### 5.3.2 建設效益及特色

#### 1. 效益分析

- (1) 本案應可帶動鋼鐵周邊產業的發展，進而促進經濟繁榮。
- (2) 吸引煉鋼產業相關衛星工廠進駐台中港工業區，擴大煉鋼產能，減緩國內鋼製品供給不足之現象。
- (3) 彌補小鋼胚部份進口需求，有助於國內下游條鋼、線材工廠之鋼胚料源供應穩定。
- (4) 取代扁鋼胚部份進口需求，彌補目前台灣進口扁鋼胚供應下游鋼板、鋼捲工廠之不足。
- (5) 本案租賃土地計 203.8 公頃，提高台中港區土地利用約 5.05%，減少土地閒置。
- (6) 待租賃範圍全區進入營運期後，預估每年可增加土地租金費用等收益

達 1 億 1 千萬元，未來完成營運後（預計自民國 102 年起），預估每年可增加貨物裝卸量達 880 萬噸。

(7) 依中龍公司評估，建廠完成後，預計每年可增加政府營利事業所得稅約 20 億元，個人綜所稅 3528 萬元。

(8) 依中龍公司評估，契約期間所節省之政府投資支出預估約 26 億 8 千餘萬元。

## 2. 特色

(1) 招商與協商策略：主動出擊，爭取投資；在審查過程協助該公司準備相關申請文件，同時承諾該公司取得五十年租期之政府協助事項；耐心溝通，化解歧見，逐步縮短認知差距，而後由雙方高層進行實際議約，僅耗時一個月即議定契約草案，並於陳報交通部後簽約，圓滿達成目標。

(2) 財務計畫可行性：中龍公司規劃分兩階段興建鋼廠，經其詳細評估租期五十年間之財務分析，總資金需求計約 600 億元，資金來源規劃自有資金占 60%，40%則由銀行貸款支應，並早於 93/07/21 即取得交通銀行高雄分行、合作金庫銀行高雄分行之融資意願書，其財務可行性高。

### 5.3.3 協調事項

1. 時程進度：本案係台中港區歷年來最大規模之民間自行規劃參與公共建設案件，審核作業期間同時進行民間參與方式、租金優惠方案、本港區整體規劃用途變更等案之研議作業，並就與金豐用地重疊問題協商解決。

2. 內部整合協調機制：自 92/01/27 中龍公司提送規劃構想書起算，於一年十個月內排除諸多困難，終能達成 93 年 12 月底前簽約目標，顯見機關首長大力推動之成效港務局業務組及工務組各秉單位職責作業，促參法審核作業及相關爭議處理作業由港務長負責監督業務組辦理，本港區整體規劃用途變更作業及相關工程事項由總工程司負責監督工務組辦理。

3. 跨機關或單位協調及政府應辦事項表現：為因應船舶大型化需求，除浚深航道外，並規劃將工業泊渠拓寬公尺，即須將 96、97、98 號碼頭法線退縮 100 公尺，但此牽涉層面甚廣，但經多次密集討論評估與協商，終獲共識。

4. 本案就中龍公司與金豐公司擬承租用地重疊問題，與變更台中港區整體

規劃問題，排除困難，順利推動本案。

#### 5.4 結論

1. 土地問題：由前述不同公共建設類型之案例得知，使用政府土地之民間自行規劃案件，在土地之協調花了大部分的力氣，由於土地涉及多面向的管轄權，故規劃使用政府土地時，多數面臨了土地使用變更等作業，曠日費時，易失去商機之時效性。
2. 程序問題：民間自行規劃案件在程序上相當緊湊，使的投資人必須在短時間完成投資計畫書等資料，另由政府公告初步方向及甄審規則，主動釋放商機，吸引民間投資人發揮創意，並符合雙方所需。
3. 優惠條件：投資人在自行規劃時，依循促參法諸多土地及稅賦優惠條件，但促參法第四十六條並未直接規範民間自提案件可直接適用。



## 六、結論與後續研究方向

### 6.1 結論

民間自行規劃案件相關規定實施迄今，根據本文探討尚有未臻明確之處，為使能符合實際推行上之公平性及法理完整性，故建議修正現行促參法第四十六條及「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」，建議事項如下列：

#### 1. 促參法修正

現行注意事項在法律位階上為行政命令，在母法-促參法第四十六條並未充分授權主管機關工程會訂定該命令，故在引用促參法排除土地法、銀行法等，尚有疑義，建議於促參法第四十六條加註「前項民間自行規劃申請公共建設甄選審核等相關規定，由主管機關定之。」，以取得母法法源。

另為使政府與民間辦理自行規劃促參案件能更具公平及合理性，建議「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」各條文修正原則如下列：

- (1) 第三點：現行注意事項排除促參法第八條第一項第五款（OT）之參與方式，係因民間自行規劃案首重民間創意之展現，而政府於公共建設興建當時對於其使用目的已有明確規範，民間創意之空間有限，故不宜以民間自行規劃方式辦理，本次基於政府積極推動民間參與公共建設之考量，民間創意亦可於營運上有所發揮，爰將 OT 之參與方式涵括於注意事項內。
- (2) 第四點：促參法第四十六條規定，民間自行規劃案係由主辦機關審核，至主辦機關如何審核，應由主辦機關自行決定；另有審核委員會之成立與否統一規定於注意事項第二十三點，爰刪除第二款規定。
- (3) 第六點：為區分就原申請人之再審核及再審核通過後選出最優申請人之程序，爰將現行再審核程序修正，並區分為初步審核、再審核及甄審二階段，以資明確。
- (4) 新增列政府提供土地或設施案件之逕行駁回：就規劃構想書顯不符合政策需求及顯為法令所禁止之民間自行規劃案件，並無公告徵求其他申請人及進行初步審核程序之必要，爰明定主辦機關得逕行駁回。為鼓勵民間主動提案，注意事項規定主辦機關得就原申請人給予若干保障。惟就主辦機關業已進行可行性評估或先期規劃之案件，除非民間之規劃較政府規劃更具創意性、可行性及公益性，並無給予其優惠條件之正當性應

增訂主辦機關得逕行駁回之規定。

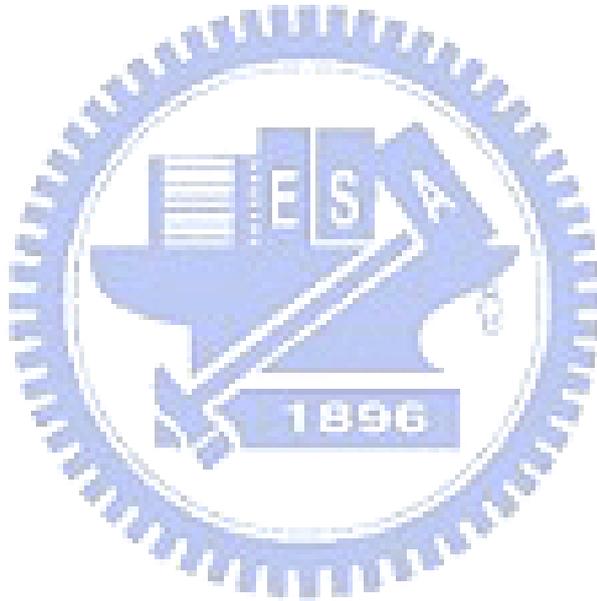
- (5) 新增列政府提供土地或設施案件之資訊公開：為使其他申請人有更多機會就同一政府土地、設施提出其他規劃構想，將不同公共建設種類之限制刪除，俾主辦機關有機會就民間擬使用之政府土地、設施充分考量其他之利用方式，使政府土地、設施為最有效之利用。
- (6) 新增列政府提供土地或設施案件後續規劃作業之協議：民間自行規劃案件之功能效益需求、投資契約草案要項等事項需由民間及政府雙方於後續規劃期間協商議定之，現行注意事項雖於第九點規定，主辦機關於審核民間自行規劃案件於必要時得與申請人進行協商，然並未於後續規劃期間明確賦予主辦機關與申請人協議商討之權限，使主辦機關於協議時或有所顧慮，爰明定主辦機關與申請人於後續規劃期間得進行協議。再者，現行注意事項規定規劃案公開之內容係於再審核通過後方由雙方協商，惟此時雙方均已就規劃案投入大量人力物力，如因協商失敗而無法確定公開內容，雙方均可能遭受極大之損失，爰將規劃案公開之內容及規劃費用之數額提前於後續規劃期間商定之。主辦機關應視申請人同意將規劃案內容公開之程度決定給付其規劃費用，惟財務規劃之內容應不予公開，以保有原申請人之競爭性；如雙方達成不公開內容之協議，而案件仍能順利進行，則主辦機關無需給付規劃費用。
- (7) 第八點政府提供土地或設施案件再審核文件之提出：為確保民間規劃案件之競爭性，主辦機關於徵求其他投資人時宜允許符合一定資格之其他投資人於符合公告內容之前提下，提出投資計畫案。另於用地涉及部分公有、部分私有之民間自行規劃案件，其他投資人於取得私有用地部分恐有困難，若要求其於使用同一土地之前提下方得提出規劃案，不啻限制其參與競爭之機會，將現行規定第二項「前項第三款規劃案公開之內容，得允許其他民間投資人在使用同一土地、設施，並符合最低功能及效益需求下，提出修正規劃案。」使用同一土地之限制予以刪除。
- (8) 新增列政府提供土地或設施案件主辦機關之再審核作業：現行注意事項於第八點規定主辦機關於公開徵求其他投資人時，應公告者為投資契約草案或要項並未明確區分，使主辦機關與民間申請人於執行時致生疑義，爰建議明定主辦機關與申請人應於後續規劃期間協議擬定者，乃規範基礎權利義務關係及風險分配之投資契約草案要項，於再審核個案審核通過後，方協議投資契約草案，以杜爭議。

- (9) 第八點政府提供土地或設施案件公開徵求其他投資人：現行規定公開徵求其他投資人之期限未區分案件類型一律為四十五天。若因規劃案之規模龐大複雜，其他投資人無法於期限內提出，則競標程序將流於形式，難以達成公開徵求之競爭機制。為確保民間自行規劃案件甄審過程之競爭性，爰將公開徵求期間修正為以三十日至九十日之期間為原則，俾使主辦機關得於此範圍內，依民間自行規劃案件之規模及複雜度決定公開徵求其他投資人之期限。於公開徵求其他投資人時，其後續之辦理程序應與政府規劃案相同，故為評審出最優申請人，所有投資計畫案皆應一併審查，且原申請人得修正投資計畫，併原投資計畫書投標。
- (10) 第十三點原提案人之保障：為增加投資人自行提出規劃案參與公共建設之誘因，無論申請人是否與主辦機關協議規劃案內容公開，均宜於評選時享有優惠條件，爰刪除與主辦機關協議公開內容之申請人始得享有優惠條件之規定。另為確保公平性及競爭性，優惠條件不可過高，以免影響其他民間投資人之意願。因優先承做權就其他民間投資人之意願影響甚鉅，為免不當限制競爭，爰予以刪除。現行注意事項並未明確規定優惠方式之決定時點，為配合再審核程序之調整，爰建議由主辦機關擬定後提甄審委員會於公開前決定。
- (11) 第十四點民間申請人智慧財產權之保障：申請人協助主辦機關辦理規劃，爰建議參考南非之規定，明定主辦機關得於進一步規劃期間與申請人就規劃費用及規劃案公開之內容進行協議，以給付其規劃費方式，取得將其規劃書內容用於招商文件之權利，若原申請人未能取得最優申請人資格時，該規劃費用應由最優申請人給付予原申請人。若政府與申請人就規劃費協議不成時，政府雖有權將該自行規劃案件改為政府規劃案件，但不得於政府規劃之招商文件內容中侵害申請人之智慧財產權。
- (12) 新增列民間自行規劃案退場機制：民間自行規劃案件係由民間所主動規劃提出，本於合作互惠之性質，許多事項有賴主辦機關與申請人以協議方式進行，以取得整體之公共利益與民間商業利益間之平衡。惟若申請人未於期限內提出文件、主辦機關與申請人未於期限內議定投資契約草案等情形應如何處理，目前注意事項尚乏明文規範，爰明定主辦機關之退場機制及啟動該機制之情事，建議新增本點規定如下：「申請人有申請人未於主辦機關所定期限內提出促參法第四十六條第一項規定之文件者或主辦機關與申請人未於主辦機關所定期限內，議定投資契約草案者之

情事之一者，主辦機關於審核期間應駁回民間自行規劃案。但經主辦機關展延期限者，不在此限」。

## 6.2 後續研究方向

由於民間自行規劃案件特性較政府規劃案件為積極，故如何有效管理投資人所謂之商機以及兼具公共建設之公益性，實為整個民間自行規劃案之核心，本文建議後續應持續加強注意事項程序性及法制面之合理性運用外，對於甄審內容應可發展如公益性、經濟性、公共政策等評估指標，以利甄審委員客觀評估自行規劃案件，及主辦機關便於檢視現行政策方向，真正達到民間、政府、人民三贏的境界。



參考文獻：

- [1] 黃玉霖等編著，BOT三贏策略，一版，華泰，民國八十九年。
- [2] 黃玉霖等編著，公共建設民營化，一版，營管學會，民國八十七年。
- [3] 吳庚編著，行政法之理論與實用，九版，吳庚，民國九十四年。
- [4] 劉紹樑著，創備民間參與公共建設之基本法制-兼論促進民間參與公共建設法草案之研擬，一版，營管學會，民國八十七年。
- [5] 張大修等編著，依現行獎勵民間參與交通建設條例執行民間投資計畫之困難及因應對策，一版，營管學會，民國八十七年。
- [6] 葉俊榮編著，行政法案例分析與研究方法，一版，三民，民國八十八年。
- [7] 陳敏編著，行政法總論，四版，新學林，民國九十三年。
- [8] 王文宇等編著，民間參與公共建設國際案例分析，一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [9] 王明德等編著，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），一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [10] 王寶玲等編著，民間參與公共建設投資契約標準文件及要項之研議，一版，行政院公共工程委員會，民國九十一年。
- [11] 王寶玲等編著，民間參與公共建設計畫之投資契約要項及常見議約課題，一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [12] 孔繁琦等編著，促進民間參與公共建設投資契約之談判與執行，一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。

- [13] 徐肇章等編著，民間參與公共建設可行性評估及先期規劃作業手冊，一版，行政院公共工程委員會，民國九十年。
- [14] 行政院公共工程委員會編著，促進民間參與公共建設法令彙編，一版，行政院公共工程委員會，民國九十五年。
- [15] 行政院公共工程委員會編著，民間參與公共建設甄審作業參考手冊，一版，行政院公共工程委員會，民國九十年。
- [16] 行政院公共工程委員會編著，BOT專案進度與品質管理參考手冊，一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [17] 林建元等編著，研擬民間參與公共建設整體作業手冊，一版，行政院公共工程委員會，民國九十年。
- [18] 馬惠美編著，研擬民間參與公共建設整體作業手冊，「契約履行階段之常見問題與解決方案」，民間參與公共建設系列講座—法務進階，第二冊，財團法人台灣營建研究院，民國九十四年。
- [17] 黃玉霖等編著，各類型民間參與公共建設案件執行成效之調查與分析，一版，行政院公共工程委員會，民國九十四年。
- [18] 范蛟等編著，主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項條文修正及作業手冊，一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [18] 范蛟等編著，主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項條文修正及作業手冊，一版，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [19] 大衛傅利曼編著，法律與經濟學的對話，一版，台北，民國九十二年。
- [22] 郭瑤琪等著，「93年度英國倫敦PPP制度及案例考察報告」，行政院公共工程委員會，民國九十三年。
- [20] 行政院經濟建設委員會著，「英國PFI污水下水道案例」，民國九十二年

八月六日。

- [ 21 ] 行政院公共工程委員會著，「2004民間參與公共建設商機對談大會資料」，民國九十三年十月十四日。
- [ 22 ] 鄭伯禹著，「BOT實務與法制的檢討—以高鐵案的甄選程序為中心」，碩士論文，國立台灣大學法律學研究所，民國八十九年。
- [ 23 ] UNIDO BOT Guidelines , p. 124-126 , 1996
- [ 24 ] UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, United Nation Commission on International Trade Law, United Nation, New York 2001。
- [ 25 ] A Guide for Hiring and Managing Advisors for Private Participation in Infrastructure, Volume 1, p. 43-45, World Bank.
- [ 26 ] Act on Private Participation in Infrastructure of Korea, Article 9.
- [ 27 ] PPI Programs and Investment Projects in Korea, p. 7, March 2001.
- [ 28 ] Unsolicited Proposals- Guidelines, , p. 3 January 2001;
- [ 29 ] Procurement Practice Guide No. 4, p. 10, March 2003.
- [ 30 ] Unsolicited Proposals- Guidelines, January 2001, p. 3
- [ 31 ] Procurement Practice Guide No. 4, p. 10, March 2003.
- [ 32 ] Treasury Committee. The Private Finance Initiative- Fourth Report, the Stationery Office, London, UK , 2000.

## 附錄一

### 促進民間參與公共建設法

中華民國八十九年二月九日總統華總一義字  
第八九〇〇〇三二九一〇號令制定公布全文五十七條  
中華民國九十年十月三十一日總統華總一義字  
第九〇〇〇二一四〇〇〇號令修正公布第三條條文

#### 第一章 總則

第一條 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。

第二條 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。

第三條 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。

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。

第四條 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 五 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 六 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 七 條 公共建設，得由民間規劃之。

第 八 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。

第九條 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。

第十條 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。

第十一條 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。

第十二條 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

第十三條 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。

第十四條 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。

第十五條 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。

第十六條 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。

第十七條 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。

第十八條 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核轉行政院核定，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。

第十九條 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。

第二十條 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。

第二十一條 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。

**第二十二條** 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。

**第二十三條** 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。

**第二十四條** 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。

第二十五條 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。

第二十六條 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。

第二十七條 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。

第二十八條 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

第二十九條 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。

第三十條 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。

第三十一條 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。

第三十二條 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。

第三十三條

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。

第三十四條 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。

第三十五條 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。

第三十六條 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。

第三十七條 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。

**第三十八條** 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。

**第三十九條** 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。

**第四十條** 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。

第四十一條 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

第四十二條 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。

第四十三條 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。

第四十四條 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。

第四十五條 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。

**第四十六條** 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。

**第四十七條** 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。

**第四十八條** 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

**第四十九條** 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。

第五十條 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。

第五十一條 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為，無效。

第五十二條 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。

第五十三條 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。

第五十四條 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

第五十五條 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。

第五十六條 本法施行細則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第五十七條 本法自公布日施行。

## 附錄二

### 主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項

中華民國 91 年 3 月 1 日行政院公共工程委員會  
(91) 工程技字第 91006367 號令  
中華民國 94 年 6 月 24 日行政院公共工程委員會  
(94) 工程技字第 09400220280 號令

#### 一、(目的)

為利主辦機關審核民間依促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)第四十六條規定所提出自行規劃申請參與公共建設之案件，訂定本注意事項。

#### 二、(政府與民間之角色)

民間自行規劃申請參與公共建設案件，主辦機關與民間應本於創造公共利益之目的，基於合作之觀念，共同推動公共建設。

#### 三、(適用範圍)

促參法第三條之各項公共建設，民間均得依促參法第四十六條規定自行規劃申請參與。

#### 四、(申請案件之種類)

民間自行規劃申請參與公共建設案件，區分如下：

- (一) 民間自行備具土地案件：指民間自行規劃案件所需土地，民間申請人可自行取得公、私有土地之所有權或使用權，不需主辦機關依促參法之相關規定提供或協助取得者。
- (二) 政府提供土地、設施案件：指民間自行規劃案件所需土地、設施，需主辦機關依促參法之相關規定提供或協助取得者。

#### 五、(民間自行備具土地案件之審核作業)

民間自行備具土地案件之審核作業如下：

- (一) 民間得先洽商主辦機關意見後，擬具促參法第四十六條第一項規定之文件，向主辦機關提出申請。其中之興建、營運計畫應載明該申請案所涉公共建設之系統、配置、期程、品質、功能及達成規劃目標之技術、方法。
- (二) 申請案依權責非主辦機關所能自行決定者，主辦機關應邀請相關機關或專家、學者組成審核委員會，共同審核；主辦機關依權責能自

行決定者，得逕行審核。

- (三) 主辦機關應先就民間申請人所提計畫是否符合主辦機關政策需求、有無法令禁止事項、所附文件是否符合相關規定、政府可得協助或配合事項、整體計畫之可行性，予以審核。
- (四) 民間自行規劃案經審核通過者，主辦機關應將審核通過之條件通知民間申請人；未獲通過者，主辦機關應備具理由，通知民間申請人。

#### 六、(政府提供土地、設施案件之審核作業程序)

政府提供土地、設施案件之審核作業，基於審核效率及降低民間準備之成本，分初步審核及再審核二階段。

#### 七、(政府提供土地、設施案件之初步審核作業)

政府提供土地、設施案件之初步審核作業如下：

- (一) 民間申請人應先提出規劃構想書，載明民間申請人基本資料、初步規劃構想、土地基本資料(含政府設施或土地之範圍)、對政府之效益評估、需政府協助之事項等，由主辦機關進行初步審核。
- (二) 民間申請人提出規劃構想書後，主辦機關應於一周內將此規劃構想書之案名、簡要內容、使用政府土地、設施等資訊，公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之資訊網路中。
- (三) 規劃構想書依前款規定公開後十五日內，有其他民間申請人就同一政府土地、設施提出不同公共建設種類之自行規劃構想書者，主辦機關於初步審核時應併同考量，至多擇定一家進行再審核。
- (四) 民間申請人提出規劃構想書後，主辦機關得邀請相關機關或專家、學者組成審核委員會，共同初步審核。
- (五) 主辦機關應就民間申請人之規劃構想書是否符合主辦機關政策需求、民間使用政府土地或設施之效益、需政府協助事項、有無法令禁止事項、民間申請人是否同意後續規劃內容公開等事項進行初步審核。
- (六) 民間規劃構想書經初步審核通過者，主辦機關應將初步審核結果公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之網路資訊中，並將初步審核通過之條件、後續規劃內容之程度，通知民間申請人，並指定於一定期間內進一步規劃，提出促參法第四十六條第一項規定之文件。
- (七) 民間規劃構想書經初步審核未獲通過者，主辦機關應備具理由，通知民間申請人。

前項第三款之期間，於以促參法第八條第一項第五款(OT)規定之參與方式辦理之案件，主辦機關得予縮短。但不得少於五日。

#### 八、(政府提供土地、設施案件之再審核作業)

政府提供土地、設施案件之再審核作業如下：

- (一) 民間申請人向主辦機關提出促參法第四十六條第一項所規定之文件，主辦機關應進行再審核。其中之興建、營運計畫應載明公共建設之系統、配置、期程、品質、功能及達成規劃目標之技術、方法。
- (二) 主辦機關為進行再審核作業，應邀請相關機關或專家、學者組成審核委員會進行再審核。
- (三) 案件經審核委員會再審核合格者，主辦機關應協商民間申請人同意規劃案公開之內容，並將協商同意公開之內容、主辦機關最低功能及效益需求、經審核委員會同意之審核標準及投資契約書草案要項，公開徵求其他民間投資人。其公開摘要應公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之資訊網路中，公開徵求期間以四十五日為限。
- (四) 民間申請人提出之規劃案，經依第三款公開徵求其他民間投資人參與者，審核委員會應就其他民間投資人所遞送之興建計畫、營運計畫、財務計畫等相關文件內容是否符合公開徵求之規定及標準，予以再審核；其經再審核合格者，則併同民間申請人之規劃案評選出最優申請人，必要時得選出次優申請人。

前項第三款規劃案公開之內容，得允許其他民間投資人在使用同一土地、設施，並符合最低功能及效益需求下，提出修正規劃案。

審核委員會之組成及運作、次優申請人之遞補準用促參法第四十四條、第四十五條之規定。

#### 九、（申請案之補正）

申請案應備文件不合規定時，主辦機關得酌定相當期間通知補正，屆期未補正或不能補正者，不予受理。

#### 十、（協商之進行）

主辦機關審核民間自行規劃案件，必要時，得限期民間申請人提出修正計畫或進行協商。

#### 十一、（審核期間）

審核期間最長以六個月為限。但必要時得延長六個月，並以一次為限。

#### 十二、（審核結果公開）

民間自行規劃案件，獲審核通過者，主辦機關應將政府承諾或協助事項，公開於主管機關之民間參與公共建設投資資訊及主辦機關之資訊網路中。

#### 十三、（原提案人之保障）

主辦機關依第八點第一項第三款規定協商民間申請人將規劃案內容公開徵求其他民間投資人者，評選時民間申請人得享有優惠條件或優先承做權；其優惠方式由主辦機關提審核委員會決定，並於公開徵求其他民間投資人時，一併公告。

#### 十四、（原提案人智慧財產權之保障）

民間申請人依促參法第四十六條規定所提之相關文件，經協商改由政府公開辦理徵求其他民間投資人時，其智慧財產權依相關法規辦理；智慧財產權對價之負擔，應於公開徵求其他民間投資人時一併公告。

#### 十五、（政府協助或配合事項之處理）

申請案中政府協助或配合事項，其非主辦機關之權責範圍內所能自行決定者，主辦機關應會商有關機關或報上級機關核定之。

#### 十六、（工作小組之成立）

主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件，得視需要成立工作小組。

前項工作小組之組成及工作內容，準用民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法第八條、第九條及第十五條之規定。

#### 十七、（申請人陳述意見之機會）

主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件，應予民間申請人陳述意見之機會。

#### 十八、（協助審核工作顧問之聘請）

主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件，涉及技術或專業之處理事項，得聘請相關專業顧問，協助辦理相關作業。

#### 十九、（投資契約草案之擬訂）

投資契約草案之擬訂，由主辦機關與民間申請人協商後決定。

#### 二十、（民間自行規劃案件改由政府規劃之要件及處理）

民間自行規劃之申請案件未獲審核通過，或未依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，將該計畫依促參法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。

#### 二十一、（政府政策公告）

主辦機關得依政策需求，對於可供民間自行規劃參與公共建設興辦項目、協助事項、作業程序主動予以公告，審核作業依本注意事項辦理。

#### 二十二、（詳細作業程序）

主辦機關得依本注意事項，自行訂定詳細之作業程序。

