



# 專題報導

REPORT

## 促進民間參與公共建設， 完備促參法制環境

財政部

- 壹、前言
- 貳、民間參與公共建設必要性
- 參、完備促參法制環境相關作為
- 肆、結語

### 壹、前言

根據世界經濟論壇 2016-2017 全球競爭力報告，臺灣基礎建設競爭力全球排名第 13，落後新加坡、香港、韓國，仍有大幅成長空間。近年國內投資動能不足，政府部門及公營事業投資均呈負成長，公共建設經費 97 年達高峰後逐年下降，導致經濟成長遲緩，為突破經濟困境，政府必須採取擴張性財政政策及財政結構改革，規劃具前瞻性與優質之公共建設，爰行政院 106 年核定「前瞻基礎建設計畫」，帶頭強化投資動能，帶動整體經濟成長潛能，並啟動「加速投資臺灣專案會議」（下稱專案會議），解決影響產業發展關鍵問題，排除各種投資障礙，建構友善創業、投資與經營環境。

鑑於經濟建設過程中，引進民間資金投入公共建設，可減輕政府財政負擔，提升公共建設服務水準，對地方及國家整體經濟發展至為重要，行政院賴院長於專案會議請相關單位加大促參力道，積極盤點前瞻基礎建設計畫中，採取促參機制更能達成效益之案源，並請地方縣市首長與中央政府合作推動促參。

本文就加速投資臺灣政策啟動後，民間參與公共建設必要性及完備促參法制環境相關作為簡介，期創造合理友善投資環境，促進政府與民間合作，帶動臺灣經濟成長，共創多贏局面。

## 貳、民間參與公共建設必要性

### 一、以PPP方式推動基礎建設為世界趨勢，我國具推動基礎

政府資源有限，但公共服務不能中斷，運用公私部門協力（Public Private Partnership, PPP）模式，結合政府與民間資源合作推動基礎建設，為國際趨勢及積極採用策略，其優點為減輕國家財政負擔，並可引進民間企業經營績效與活力。成功案例如英法海底隧道、香港東區過港隧道、澳洲雪梨灣隧道等。

我國民間參與公共建設法源依據多元，如《大眾捷運法》、《商港法》、《電業法》、《都市更新條例》、《獎勵民間參與交通建設條例》、《國有財產法》、地方公產管理法令等，89年2月9日制定《促進民間參與公共建設法》（下稱《促參法》），建構法制及推動環境，於APEC財長程序相關會議分享經驗，獲致肯定。

### 二、善用促參機制及早實現公共建設，加速社會經濟發展

《促參法》公布施行全面啟動引進民間參與公共建設機制，統計91年至106年民間參與公共建設簽約案1,564件，契約期間可減少政府財政支出新臺幣（下同）1兆5,368億元，增加政府收入逾7,777億元，創造就業機會逾24萬個，顯見民間參與公共建設確實分攤政府部分公共任務，對經濟發展有正面成效。

表 1 91 年至 106 年民間參與公共建設簽約案件效益總表

年度	當年度簽約達成值		簽約效益		
	件數	簽約金額 (億元)	契約期間減少 政府財政支出 (億元)	契約期間增加 政府財政收入 (億元)	創造就業機會 (個)
91	8	6	2	1	290
92	36	625	344	46	20,108
93	82	1,307	2,686	514	15,302
94	152	626	580	237	19,130
95	185	683	778	1,073	14,495
96	123	372	255	842	7,864
97	70	180	197	298	8,455
98	79	530	832	597	16,750
99	73	2,241	858	266	5,603
100	78	401	218	135	6,828
101	99	1,437	414	723	15,297
102	103	775	592	276	13,621
103	130	1,201	3,752	1,205	23,412
104	138	1,135	438	884	54,830
105	94	606	3,067	507	11,343
106	114	939	355	173	13,735
91-106	1,564	13,064	15,368	7,777	247,063

統計日期：107 年 2 月 28 日。

民間參與公共建設成功案例如衛生福利部設立雙和醫院。90 年代中永和一帶人口達 63.6 萬餘人，醫療資源落後鄰近地區，缺乏具規模大型醫院滿足當地居民醫療需求，衛生福利部成立雙和醫院，委託臺北醫學大學興建營運，成為國內第一家以 BOT 方式辦理之醫院，97 年 7 月 1 日開幕營運迄今，提供一般門急住診、精神及長期慢性照護服務，具備完整醫療專科、各類病床及多項先進重大儀器設備（如達文西機器手臂、正子電腦斷層掃描儀等），擁有新北市唯一醫療用停機坪，提供離島及偏遠地區急重症病人緊急救援服務。此外，院內員工多為新北市居民，增加新北市居民就業機會，使醫療人力及設施能夠合理成長充分發揮功能，提升當地醫療服務品質，並帶動周邊地區發展。



資料來源：第 8 屆民間參與公共建設金擘獎實地查核衛生福利部雙和醫院簡報。

圖 1 衛生福利部雙和醫院辦理前後情形



資料來源：衛生福利部雙和醫院網頁（[www.shh.org.tw](http://www.shh.org.tw)）。

圖 2 衛生福利部雙和醫院榮獲新北市第 6 屆醫療公益獎等肯定

民間參與公共建設提供優質公共服務另一成功實例如民間參與高速公路電子收費系統（Electronic Toll Collection，下稱 ETC）。我國國道高速公路自 63 年 7 月開始收費，採主線柵欄式計次收費。為均衡路網交通量，提升國道運輸效率，交通部臺灣區國道高速公路局 92 年間辦理「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運」案招商作業，並自 95 年 2 月啟用計次階段電子收費系統（與人工併行）後，續以兩階段轉換完成全電子收費路網，成為國內交通運輸系統智慧化首例。ETC 目前實施路段包括國道 1 號、國道 3 號、國道 3 號甲線、國道 5 號，成為全臺灣最大具創新性智慧運輸系統（Intelligent Transportation System, ITS）應用範例，約有 680 萬車輛裝有 eTag，每日處理超過 1,600 萬筆數據，正確率高達 99.98%，可收費成功率高達 99.977%，並獲 ITS 世界大會產業成就獎、國際道路協會（IRF）全球道路成就獎等國際獎項，享譽國際，成就 3 項世界第一紀錄：世界第一個高速公路全面採用電子收費國家、世界第一個成功將定點式人工計次收費系統全面轉換成無柵欄電子計程國家、世界第一長電子計程收費路網。有效協助國道使用效率、提升收費成功率、系統偵測通行量正確率及收費準確率，並落實節能減碳，節省政府財政支出，提升我國交通運輸效率顯著。



註：「重為二甄簽約」指交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局），就本案第 1 次甄選瑕疵乙事，依最高行政法院 95 年度判字第 01239 號判決，重新辦理第 2 次甄審程序，96 年 4 月遠通電收股份有限公司為最優申請人，並於同年 8 月完成合約簽訂。

資料來源：第 15 屆民間參與公共建設金擘獎實地查核高公局簡報。

圖 3 ETC 二階段轉換進入計程收費期程圖

### 三、提供民間資金多元投資管道

依中央銀行統計資料，105 年底臺灣保險業資產規模約有 22.6 兆元，據中華民國人壽保險商業同業公會統計，該等資產運用於公共建設投資（含設定地上權）1,791.14 億元，占整體保險業可運用資金總額 1%，仍有很多成長空間。

行政院主計總處統計，自 103 年至 106 年我國超額儲蓄突破 2 兆元。超額儲蓄指將政府與民間儲蓄用於國內投資（含資本形成及存貨）後所餘資金。超額儲蓄反映國人出售給國外商品與勞務大於自國外購買商品與勞務。超額儲蓄數字愈高，表示閒置資金愈多，對國家經濟發展愈不利，其一代表缺乏投資動能，難以有效運



資料來源：第 15 屆民間參與公共建設金擘獎實地查核遠通電收股份有限公司簡報。

圖 4 ETC 屢獲國際肯定

用資金；其二是大量資金流向房市、股市追高房價、股價，易陷於泡沫經濟危機。相對超額儲蓄日增情形，我國公共建設品質、數量仍嫌不足，實非最適資源配置<sup>1</sup>。未來隨老年人口增加，家庭儲蓄準備將愈來愈多，若投資未對等增加，導致超額儲蓄上升，閒置龐大資金，將有害我國經濟發展。

<sup>1</sup> 《研訂「政府廳舍設施重大公共建設範圍」及「主辦機關辦理促參案稅負事宜注意事項」勞務採購案結案報告》2017/4/12，頁 1-4。

表 2 102 年至 106 年國民儲蓄與投資毛額表

單位：新臺幣百萬元

年別	國民儲蓄毛額			國民投資毛額					
	合計	國民儲蓄淨額	固定資本消耗	合計	國內投資毛額				國外投資淨額
					小計	民營企業	公營事業	政府	
102年	5,008,844	2,534,858	2,473,986	5,008,844	3,360,196	2,683,641	184,095	492,460	1,648,648
103年	5,569,084	3,003,010	2,566,074	5,569,084	3,521,157	2,837,572	221,415	462,170	2,047,927
104年	6,033,122	3,443,682	2,589,440	6,033,122	3,513,112	2,896,213	177,909	438,990	2,520,010
105年	6,066,728	3,393,896	2,672,832	6,066,728	3,569,704	2,950,224	177,642	441,838	2,497,024
106年(p)	6,020,045	3,285,650	2,734,395	6,020,045	3,534,759	...	...	...	2,485,286

說明：國外投資淨額即超額儲蓄。

資料來源：行政院主計總處《國民所得統計摘要》，表 10，107 年 2 月更新。

依《促參法》第 3 條規定，民間得參與包含以公益性為主之交通運輸、文教、社會勞工福利設施及商業性強之觀光遊憩、工業、商業設施等 14 類 21 項公共建設，擴及食、衣、住、行、育、樂等領域廣泛，與國人生活息息相關，透過促參機制，建立政府與民間夥伴關係，將風險合理分攤，提供民間資金多元投資管道，可解決民間資金閒置問題，協助發展公共建設，帶動經濟成長。

## 叁、完備促參法制環境相關作為

### 一、完備促參法制環境

財政部為精進促參法制環境，確保促參案辦理過程更符合公正、公平與公開原則，並兼顧案件執行績效等，廣續研修法令及作業指引與參考文件。106 年修（訂）定 3 項法規命令、6 項行政規則及 11 項參考文件與作業指引，供機關參考運用。近年重要法制修（訂）定內容如下：

## （一）落實計畫評估及財務規劃

1. 104 年 12 月 30 日《促參法》修正增訂第 6 條之 1，規定辦理促參案前應先進行可行性評估，就民間參與效益、市場、財務等面向審慎評估。
2. 105 年 1 月 27 日訂定「機關辦理促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則」，將權利金性質、收取原則、收取考量因素及設定權利金前須考量民間機構成本等事項，作原則性揭示，以利機關按個案特性於投資契約記載權利金負擔事宜。
3. 105 年 12 月 19 日訂定「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」，協助主辦機關依《促參法》第 13 條規定評估、規劃附屬事業開發經營，提高公共建設整體計畫財務可行性、增進公共服務品質或有效利用公共建設所需用地。
4. 106 年配合前述參考原則及相關法規修訂，修正「公共建設促參預評估機制」、「促參案營運績效補貼評估規劃作業指引」等，供機關參考運用。

## （二）擴大民眾參與並納入民意

104 年 12 月 30 日《促參法》修正增訂第 6 條之 1，規定可行性評估應納入促進公共利益項目、內容及欲達成目標，並於所在鄉鎮邀集專家學者、地方居民及民間團體舉行公聽會。公聽會建議或反對意見不採納時，應具體說明理由。

## （三）辦理過程資訊公開透明

105 年 10 月 4 日修正《促參法施行細則》，規定各階段重要文件（可行性評估報告、先期規劃書及營運績效評定結果等），應公開於主辦機關資訊網路。

## （四）降低民間機構投資風險

因應 105 年全國公告地價平均漲幅達百分之三十以上，造成民間機構土地租金負擔。106 年 5 月 2 日會同內政部修正發布《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 2 條，明定公有土地租金於營運期

間，每年租金漲幅相較前 1 年度漲幅以百分之六為上限，降低民間機構投資風險。

#### （五）完善投資契約參考文件

保險業受《保險法》第 138 條規定限制，須結合專業第三人，方能成為促參案民間機構。財政部為協助保險業投入長期照顧設施，106 年 12 月 27 日訂定「保險業結合專業第三人參與 BOT 案招商文件及投資契約參考文件補充條款 BOT 參考文件」，增訂結合專業第三人之定義等補充條款，該招商文件及投資契約條款明確化及合理化，消弭保險業投入公共建設疑慮，有助增益其投入公共建設信心，預估每年保險業可參與投資促參案約 100 件，受惠者包括促參案主辦機關、保險業及使用公共建設民眾。

## 二、由上而下引導機關首長支持促參，辦理政策評估及盤點案源

（一）促參涉及領域複雜且辦理期程長，亟需首長政策支持及延續，為具體掌握推動情形，專案會議請主辦機關（各部會及地方政府）成立促參專責推動小組，由機關副首長或相當層級長官召集，整合內部資源，定期召開會議，並就未如期推動案件啟動預警機制。

（二）財政部運用民間參與公共建設投資平台會議（下稱民參平台），請主辦機關辦理促參政策評估與盤點案源，進行民間參與可行性及優劣分析，研訂推動策略與配套措施，並以前瞻基礎建設計畫適用促參機制之類別優先檢視，持續協助各機關滾動式檢討，排除推動障礙。

---

<sup>2</sup> 前瞻基礎建設計畫可採取促參機制辦理事源，指依《促參法》或依其他法令（如《商港法》、《漁港法》、《電業法》、《大眾捷運法》、《獎勵民間參與交通建設條例》、《國有財產法》、地方公產管理法令、《產業創新條例》及《都市更新條例》等）辦理具民間投資效益之案件，包含中央部會自行辦理與補助地方政府辦理事件，及計畫所衍生周邊土地具民間投資開發效益案件。

- (三) 截至 107 年 2 月 8 日盤點前瞻基礎建設計畫結果，共 18 項 32 案可採促參機制<sup>2</sup>，如捷運三鶯線（軌道建設）沿線土地開發案、民間參與高雄市臨海污水廠放流水回收再利用 BTO 計畫（水環境建設）、高雄海洋科技產業創新專區（綠能建設）及桃園市八德區北景雲公設民營日間照顧中心營運 OT 案（城鄉建設）等。

### 三、強化訓練、輔導追蹤，並持續補助及鼓勵各機關辦理促參

- (一) 每年分區辦理促參專業人員訓練及認證，並對高階主管、主/會/審計及政風/檢調人員辦理研習，建立專業及推動共識。
- (二) 主動至各機關辦理促參啟案及諮詢輔導、協助開發潛在案源及至個案現地勘查，即時提供建議。並就未如期推動案件，啟動預警及追蹤管控。
- (三) 每月追蹤預估民間投資金額達 10 億元以上案件執行進度，有流標或未如期公告情形，適時提供協助。
- (四) 依行政院鼓勵各機關積極辦理民間參與公共建設方案辦理補助及鼓勵，包含補助機關辦理促進民間參與公共建設案件前置作業費用、核發擴大鼓勵地方政府辦理促進民間參與公共建設案件獎勵金、頒發民間參與公共建設金擘獎及地方政府申請計畫型補助款，優先核予具促參可行性案件。

### 四、廣續完備促參法制環境，建立優質投資環境

#### (一) 研修《促參法施行細則》

現行民間申請設置長期照顧機構及設施，須逐案經中央目的事業主管機關認定為社會福利設施，始得適用《促參法》辦理。因應國內人口高齡化趨勢，長期照顧為國家重要政策，惟現有政府提供之相關設施不足，亟需積極結合民間布建相關服務資源，完善整體照顧體系，財政部擬訂《促參法施行細

則》修正草案，107 年 1 月 19 日刊登行政院公報廣徵各界意見（草案預告期間：107 年 1 月 20 日至 3 月 20 日）。修正草案條文第 9 條增列第 3 款，明定「依法核准籌設之長期照顧服務機構及其設施」為社會福利設施，無須再經由中央目的事業主管機關逐案認定，即可以促參方式推動。有助民間資源（如保險業）投入長照產業，成為政府推動長照助力，滿足須長期照顧服務民眾需求。

## （二）優化促參仲裁機制

《促參法》第 48 條之 1 揭櫫強化協調委員會於促參爭議中之角色定位，及鼓勵運用仲裁方式解決履約爭議。為優化促參仲裁機制相關事宜，財政部 107 年 2 月 6 日召開民參平台會議，邀集法務部等相關部會共商，後續將參照機關意見檢視修正投資契約參考文件相關內容，並規劃辦理研習會，蒐集實務案例，具體瞭解問題癥結，期強化主辦機關仲裁專業知能，並提升主辦機關採用仲裁解決履約爭議意願。

## （三）持續研訂（修）法規

投資法規鬆綁建構完善法制環境，為吸引民間參與投資公共建設重要基礎。財政部將廣續研訂（修）促參法規、作業指引及參考原則，包括《促參法施行細則》、「擴大鼓勵地方政府辦理促進民間參與公共建設案件獎勵作業要點」、「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」、「促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則」、「促進民間參與公共建設履約爭議協調委員會運作指引」等，並與各界加強溝通，建立正確認知及共識，提供快速、優質、穩定公共服務，並創造就業機會。

## 肆、結語

經濟持續發展為實現國家政策目標重要基石。所謂「千里之行，始於足下」，加速投資臺灣是一條必走之路，完備法制環境更是拚經濟第一步。促參機制之推動使公共建設從以往政府部門自力完成，蛻變為民間與政府攜手合作，共同擘劃美好生活家園。透過民間企業活力與效率，妥善運用國家資源，為公共建設帶來更大正面效益，更拓展為民興利之視野與格局。🌐