

公有財產活化法制



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

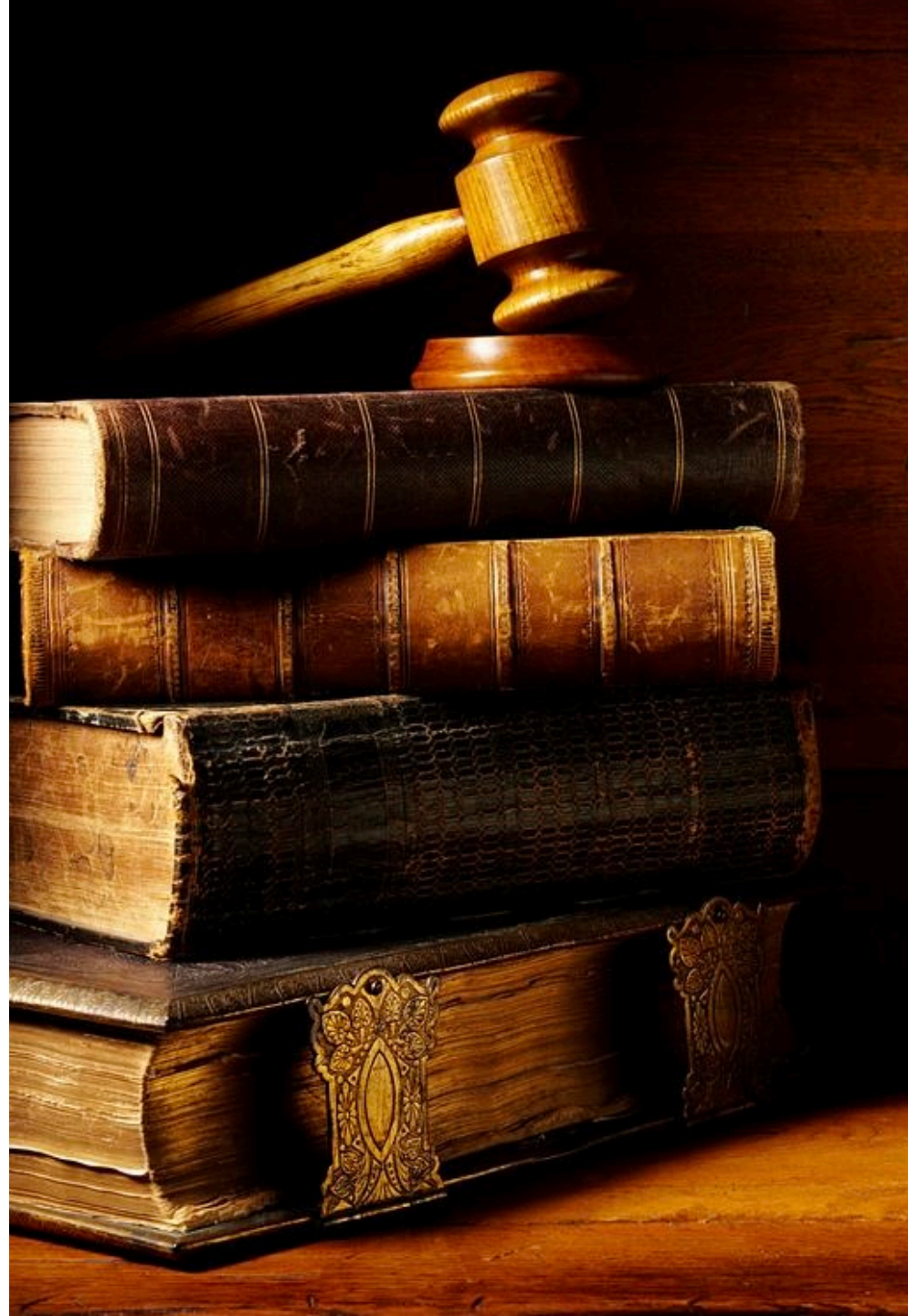
<https://drcjchan.com>

目次

壹、公產活化方式

貳、公立醫療機構委託經營

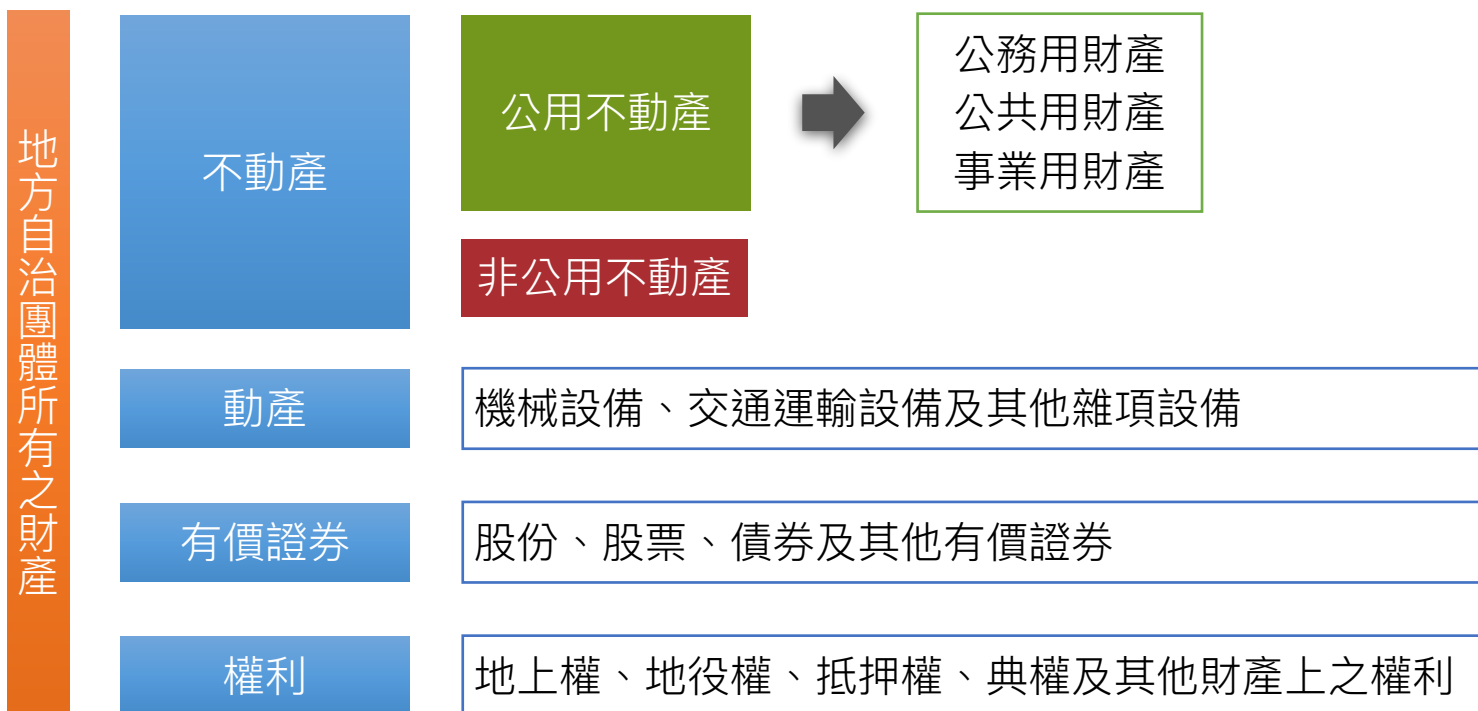
- 一. 公立醫療機構所有權
- 二. 公立醫療機構委託經營
- 三. 委託民間經營之監督
- 四. 可能面臨之挑戰



壹.
公產活化方式



公有財產之種類



市有財產收益及處分收入，應解繳市庫，並列入本市地方總預算處理。（臺北市市有財產管理自治條例第5條第1項）

公用財產

不得為任何處分、設定負擔或擅為收益。但收益不違背其事業目的、原定用途或經法定程序辦理，報經市政府核准有案者，不在此限。

非公用財產

出租

標租、
逕予出租

利用

設定地上權
委託經營
共同開發

處分

標售
讓售

1. 機關經管國有公用財產已依預定計畫及規定用途或事業目的使用，得於不違背其事業目的或原定用途前提下辦理活化收益，財政部國有財產署（下稱國產署）表示，112年度國有公用財產收益較疫情期間之109年成長20%，達新臺幣469億元，可挹注國庫用於推動各項國家建設，增進全民福祉。
2. 國產署表示，機關積極活化運用國有公用財產，具體案例有文化部所屬國立傳統藝術中心依促進民間參與公共建設法，以ROT方式委託民間藝術基金會營運宜蘭傳藝園區，強化傳統藝術文化推廣，每年收取權利金；另有出租部分空間供民間經營以滿足其業務需求，並收取租金增加政府財政收益案例，如衛生福利部所屬醫院依法出租經管國有不動產予醫療用品店，使就醫病患及家屬就近購買所需醫療用品；教育部所屬國立海洋科技博物館設置餐飲及紀念品店，供參觀遊客體驗不同主題館舍，盡收海洋科技知識；國立陽明交通大學因校區未緊鄰商圈，且部分位處山坡，用餐不易，規劃校區空間出租予餐飲業者，顧及師生用餐需求，使教學無後顧之憂。
3. 國產署進一步表示，財政部每年訂定國有公用財產管理情形檢核計畫實施書面檢核及實地訪查，督導機關依規定管理國有財產，並鼓勵機關在不影響公用用途前提下進行活化，倘公用用途廢止，交回國產署統籌活化運用；該署將持續透過教育訓練分享國有公用不動產多元活化案例，提醒機關可就經管公用不動產依法使用兼供活化收益，創造國有財產附加價值。

資料來源：<https://www.fnp.gov.tw/singlehtml/1fac3fb0c18443dfb9a1fbc45742acd6?cntId=b35cc1d0d0d14f89b4119d4cd16ed714>

臺北市萬芬醫院OT契約

- 第一期（89年8月21日至94年8月20日）第32條：「第23條之規定：「有關本契約所涉訴訟，甲乙雙方同意以台灣台北地方法院為第一審管轄法院。」
- 第二期（94年8月21日至103年8月20日）第21條：「（第1項）本委託案服務內容係為衛生醫療服務為宗旨所訂事項，以達成甲方之行政目的，並維護公共利益，性質上為行政程序法之**行政契約**，如有未盡事宜，甲乙雙方應秉持上揭宗旨與維護公共利益之立場協商議定，依行政程序法及其他法令規定辦理。（第2項）因本契約有關事項涉訟時，以行政法院為管轄法院。」
- 第三期（103年8月21日至112年8月20日）第32條：「本委託案服務內容係為衛生醫療服務為宗旨所訂事項，以達成甲方之行政目的，並維護公共利益，性質上為**民事契約**，如有未盡事宜，甲乙雙方應秉持上揭宗旨與維護公共利益之立場協商議定，依中華民國相關法令規定辦理。」

臺北市政府委託經營市立萬芬醫院實施要點



收益方式	法規依據	收益項目
標租	第42條第1項	訂約權利金、年租金
逕予出租	第42條第1項	年租金
設定地上權	第47條第2項、國有非公用土地設定地上權作業要點	權利金、地租
委託經營	第13條、國有非公用財產委託經營實施要點	訂約權利金、經營權利金
委託改良利用	第47條第2項、財政部國有財產署結合目的事業主管機關辦理國有非公用不動產改良利用作業原則	租金、營運權利金（與目的事業主管機關分拆）
合作改良利用	第47條第2項、財政部國有財產署結合目的事業主管機關辦理國有非公用不動產改良利用作業原則	地租、開發權利金、營運權利金（與目的事業主管機關分拆）
標售 / 讓售	第47條第2項、第49條至第52條、國有非公用不動產標售作業程序	出售價款

國有財產法§47 Ⅱ：「財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理左列事項：一、改良土地。二、興建公務或公共用房屋。三、其他非興建房屋之事業。」

釋出土地權利與民間合作開發

為提升國有土地運用效益，紓緩政府機關辦公廳舍不敷使用困擾，依國有財產法第47條第2項第2款暨同法施行細則第48條、第48條之3等規定，辦理「財政部財政人員訓練所及其周邊國有土地合作開發案」，以設定地上權方式提供部分國有土地使用權供合作廠商興建、營運自有建物，合作廠商給付地上權權利金，並應在開發基地內興（整）建政府辦公廳舍。

結合目的事業主管機關共同改良利用 國有非公用不動產

本署依國有財產法第47條及其施行細則第48條、第48條之1及第48條之3等規定，結合目的事業主管機關辦理國有非公用不動產改良利用作業，建構由本署提供土地，目的事業主管機關辦理招商，民間企業投入資金的開發模式。相關作業程序，依財政部國有財產署結合目的事業主管機關辦理國有非公用不動產改良利用作業原則規定辦理。

結合目的事業之國有非公用土地改良利用

以委託或合作方式，結合目的事業主管機關產業發展需求，
辦理國有非公用不動產改良利用，以活化資產。

委託改良利用

以出租方式釋出國有非公用不動產，由目的事業主管機關負責規劃開發事業項目、辦理公開招商、與廠商簽訂租賃契約及後續履約管理事項。

營運權利金

合作改良利用

以設定地上權方式釋出國有非公用土地，由目的事業主管機關負責規劃開發事業項目、辦理公開招商、與廠商簽訂投資開發契約及後續履約管理事項，執行機關負責與廠商簽訂設定地上權契約。

開發權利金 + 營運權利金

新北市林口區國有土地改良利用案-林口中商36三井outlet

基本資料

合作對象	新北市政府
分收比例	國產署65%、新北市政府35%

改良利用標的

地籍標示	新北市林口區建林段381-1地號等3筆國有土地
面積	5.258114公頃
使用分區	中心商業區
釋出方式	設定地上權
得標廠商	日商三井不動產，另新成立「三新奧特萊斯股份有限公司」辦理簽約及後續經營事宜
契約期間	50年，至152年6月26日止
營運始日	105年1月27日

國有土地 有利利用 開發實例

為活化閒置國有土地，市府與國有財產署合作，開發南區鹽埕段商八土地。由碳佐麻里有限公司於109年3月31日簽約投資開發「碳佐麻里 新興園區」，總投資金額達20億元以上，採分期分區開發，第一期餐飲設施開發案於113年9月27日完工，即將於113年12月7日開幕營運；第二期與誠品生活合作之獨棟街邊大店已於113年11月27日完工，將可創造500個就業機會，並為當地帶進商業人潮，活絡周邊之商業機能。

碳佐麻里 新興園區投資開發案



已完工

完工日期：
2024/11/27



「碳佐麻里 新興園區」

一、基地區位及面積：南區中華西路一段與新興路街口東南側商業區土地；面積2.3公頃，採設定地上權方式引進民間機構投資營運，地上權存續期間為50年，並得申請延長20年。

二、權利金決標金額：新臺幣296,001,168元。

三、效益：預估與國產署分收後為市庫創造共計約1億7,380萬元直接收益，為當地帶進商業人潮，活絡周邊地區商業機能，增加就業機會。

四、誠品生活亦看好「商八」地段的觀光休閒發展前景，與碳佐麻里合作共同開發，並於110年9月14日於臺南市立圖書館永康新總館舉行合作宣告記者會。

基於國有土地管理機關立場，配合國家政策提供國有土地設置太陽能光電設施使用，為兼顧國產權益，會切實要求受託人使用國有土地不得有污染情事，受託人使用國有土地應盡善良管理人之責。

國產署經管國有非公用土地，在無保育及公用前提下，配合國家推動綠能產業政策，由目的事業主管機關考量施政需要、業務推動及公共利益認定提供使用對象，或經主管機關核准許可開發、籌設或設置者，得依規定獲國產署各分署委託經營國有土地設置太陽能光電設施。

受託人簽訂委託經營契約前，應檢附經政府機關立案的檢測機構檢測土壤污染報告及繳納履約保證金，經各分署檢視土污報告檢測值不超過規定管制標準，才能辦理簽約。國產署提醒，委託經營期間，受託人對所經營國有土地應負管理維護責任，各分署也會每年定期派員檢查使用情形。

自2022年起，國產署委託內政部國土測繪中心辦理國有非公用土地無人機系統（UAS）航拍，納入監測受託經營太陽光電國有土地，若發現異樣即會洽相關目的事業主管機關認定協處，以達管控國有土地合法使用目的。

委託經營期限屆滿、終止或收回部分委託經營土地次日起1個月內，原受託人應檢附土污報告送各分署，以檢視國有土地無遭受污染。基於國有土地管理機關立場，國產署強調，配合國家政策提供國有土地設置太陽能光電設施使用，均會兼顧國產權益，切實要求受託人使用國有土地不得有污染情事，並監控受託人使用國有土地盡善良管理人之責。

根據國產署統計，截至今年11月底止，已提供設置太陽光電設施共50案，面積約429.35公頃，預估裝置容量421.34 MW（百萬瓦），其中26案完成商轉，裝置容量為307.41 MW。

資料來源：<https://tw.news.yahoo.com/國產署-受託經營太陽光電國有地-應盡管理維護責任-082822634.html>

地方公產委託經營之法律關係

地方公產出租、改良利用及處分等收益行為，原則上與公權力行使無涉，地方自治團體為收益行為時，如同私人一般，原則上應可認定為與相對人間形成「私法上之法律關係」。

臺北市模式
(舊制)

公用財產：行政契約

非公用財產：私法契約

臺北市市有公用不動產提供使用辦法第15條：本辦法中華民國一百十三年二月一日修正施行前所訂立之行政契約，於契約存續期間，其權利義務關係，依其約定。

同法第3條：公用不動產提供使用，除特殊情形外，應依下列規定訂立書面契約：一、有償提供使用：訂立租賃契約。二、無償提供使用：訂立使用借貸契約。

前項契約期間以不超過五年，並以管理機關名義簽訂契約為原則。

最高法院104年度台上字第2360號民事判決

按地方自治團體在其權限範圍及增進公共利益之目的下，可執行與國家相同之公權力，具有依法限制人民自由權利或課以人民義務之權力。查台北市政府於八十七年九月十日發布「台北市市有財產委託經營管理辦法」，系爭採購案之勞務採購投標須知明載：本採購適用上開辦法。該辦法第十六條規定：「委託期滿不再續約或終止、解除契約時，受託人應將受託財產與委託經營期間增加之所有財產、資料及全部經營權返還及點交委託機關，不得要求任何補償。但委託機關於許可增、改建或添購時，同意受託人取回者，不

在此限。」嗣系爭條例於九十四年八月三日制定，其第十六條第二項規定：「前項情形經委託機關通知限期點交返還，逾期未點交返還者，委託機關得依行政執行法規定強制執行。」系爭條例旨在增進公共利益，對於委託經營管理受託人之權利予以合理之限制或課以義務，係基於法律之授權，自無違反法律保留之問題。○○○○公司與體育局簽訂系爭契約時，雖尚無前開第二項規定，惟於系爭契約存續期間，系爭條例已生效施行，○○○○公司仍應受規範，無違反法律不溯既往原則。

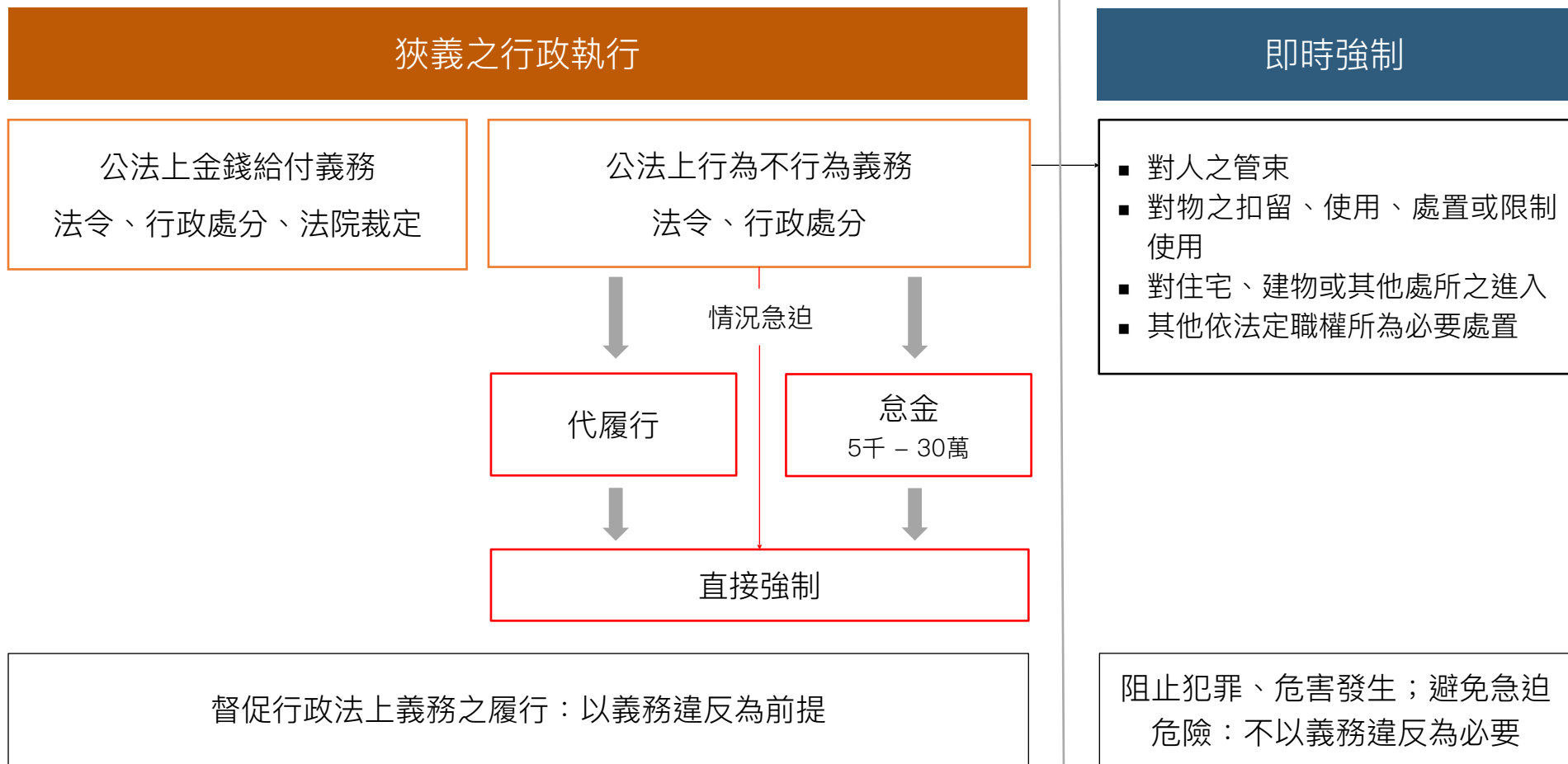
臺北市市有財產委託經營管理自治條例（民國95年9月18日）第16條（**現已刪除**）：

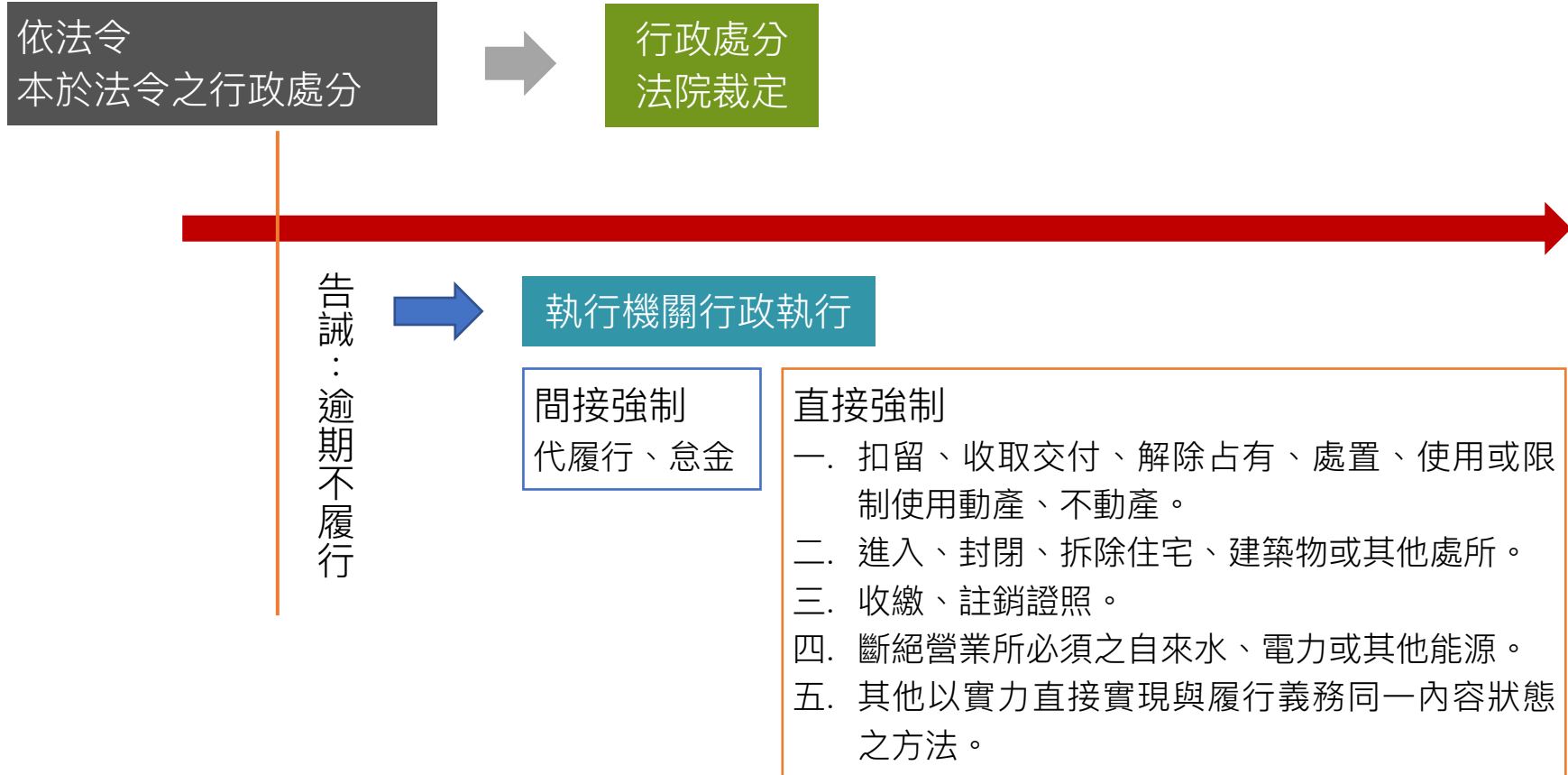
「（第1項）委託期滿不再續約或終止、解除契約時，受託人應將受託財產與委託經營期間增加之所有財產、資料及全部經營權返還及點交委託機關，不得要求任何補償。但委託機關於許可增、改建或添購時，同意受託人取回者，不在此限。

（第2項）前項情形經委託機關通知限期點交返還，逾期未點交返還者，委託機關得依行政執行法規定強制執行。」

行政執行法第27條第1項：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」

行政執行法之規範體系





貳.

公立醫療機構委託經營





1

公立醫療機構之所有權

國有財產

國有財產法
國有非公用財產委託經營實施要點

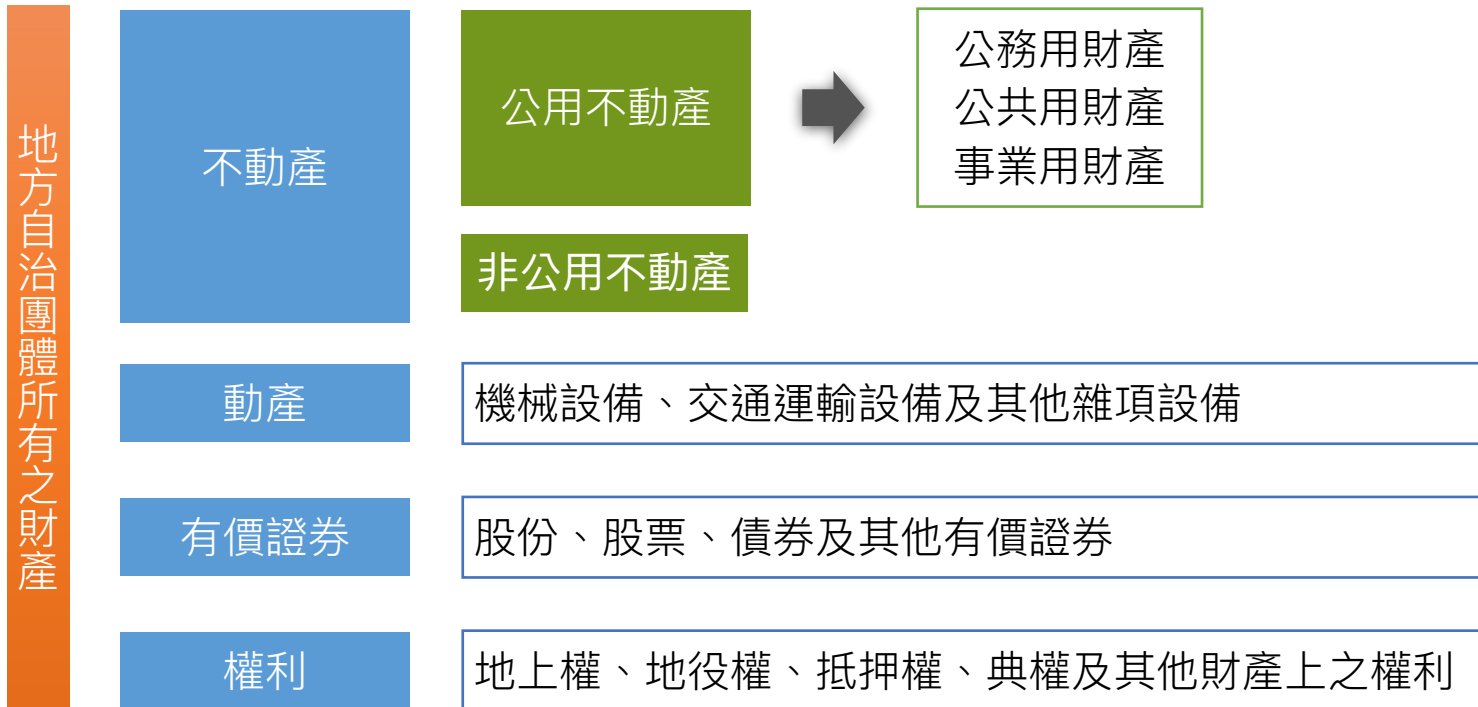
地方公有財產

高雄市市有財產管理自治條例
臺北市市有財產管理自治條例
臺中市市有財產管理自治條例

臺北市市有財產委託經營管理自治條例
新竹市市有財產委託經營管理開發辦法
彰化縣縣有財產委託經營管理辦法
雲林縣縣有財產委託經營管理辦法
嘉義縣縣有財產委託經營管理自治條例
高雄市市有財產委託經營管理自治條例 (已廢止)
屏東縣縣有財產委託經營管理自治條例
臺東縣縣有財產委託經營管理自治條例

臺北市市有公用不動產提供使用辦法

公有財產之種類



第四條 市有財產依其性質區分如下：

一、公用財產：

(一) 公務用財產：本府所屬各機關、學校、醫院（以下簡稱機關）辦公、作業或宿舍使用之財產。

(二) 公共用財產：直接供公共使用之財產。

(三) 事業用財產：市營事業機構使用之財產。但市營事業為公司組織者，僅指其股份。

二、非公用財產：公用財產以外之一切財產。



市立醫療機構 = 公共用財產 = 公用財產

醫療法第3條

本法所稱公立醫療機構，係指由政府機關、公營事業機構或公立學校所設立之醫療機構。



公設（公辦）：
政府機關所設立

公立醫療機構係屬為病人提供醫療服務之場所，就財產面向而言，為土地、院所建物及醫療設備之結合體，又因為政府機關所設立，原則上財產之所有權歸屬為所設政府機關所隸屬之行政主體（中華民國或地方自治團體），性質上為「**公共用財產**」。

公共用財產

民法物權編上之意義








民法§765：所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。

地方自治團體所有之公共用財產，本於所有人之地位，在市有財產管理自治條例、地方制度法、行政專法等法令限制範圍內，享有自由使用、收益及處分之所有權能。

行政法上之意義

- ❖ 土地法§25：直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。（促參法排除適用）
- ❖ 地方制度法§35：直轄市議會之職權如下：四、議決直轄市財產之處分。
- ❖ 國家賠償法§3 I：公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
- ❖ 行政程序法§92 II：前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。

高雄市立醫療機構： 公共用財產/公物/公共設施

醫院名稱
民生醫院 
聯合醫院 
凱旋醫院 
中醫醫院 
高雄市立小港醫院(委託財團法人私立高雄醫學大學經營) 
高雄市立旗津醫院(委託財團法人私立高雄醫學大學經營) 
高雄市立大同醫院(委託財團法人私立高雄醫學大學經營) 
高雄市立鳳山醫院(委託長庚醫療財團法人經營) 
高雄市立岡山醫院(委託秀傳醫療社團法人經營) 

資料來源：https://health.kcg.gov.tw/Content_List.aspx?n=EBBF67A38815B3D8

1. 公用財產與非公用財產之定性，並非一旦設定後即恆互不變。行政機關可視實際情形，於符合法定要件下，對財產用途予以變更，使公用財產變更為非公用財產；反之亦然。高雄市市有財產管理自治條例第25條第1項規定：「公用財產因施政需要、用途廢止、全部或部分不需使用或管理機關裁撤、裁併、改組、遷建或其他原因，無保留公用之必要者，應報經本府核准後，變更為非公用財產。」同條例第36條第1項：「非公用財產因施政需要，經本府核准後，得變更為公用財產。」定有明文。基上，財產之公用或非公用定性，雖然必須依照行政機關「指

定」之意思表示判斷。然而，行政機關之財產用途指定行為，並不得恣意行使，毋寧應與事實需要相符。倘財產用途之指定與該財產之實際使用狀況不相一致者，則行政機關應負有變更財產用途之作為義務。

2. 在公用財產未變更為非公用財產前，其使用應受「公用」之用途設定所拘束。基此，公立醫療機構作為公共用財產，其使用當應受到設立目的之拘束，亦即提供病患醫療服務，落實政府醫療照顧之給付行政公益目的。換言之，公立醫療機構作為公共用財產，必須直接提供民眾使用，落實政府醫療照護之公益目的。

高雄市市有財產管理自治條例第24條第1項

公用財產應依預定計畫、規定用途或事業目的使用。但因施政需要增加用途並報經本府核准者，不在此限。

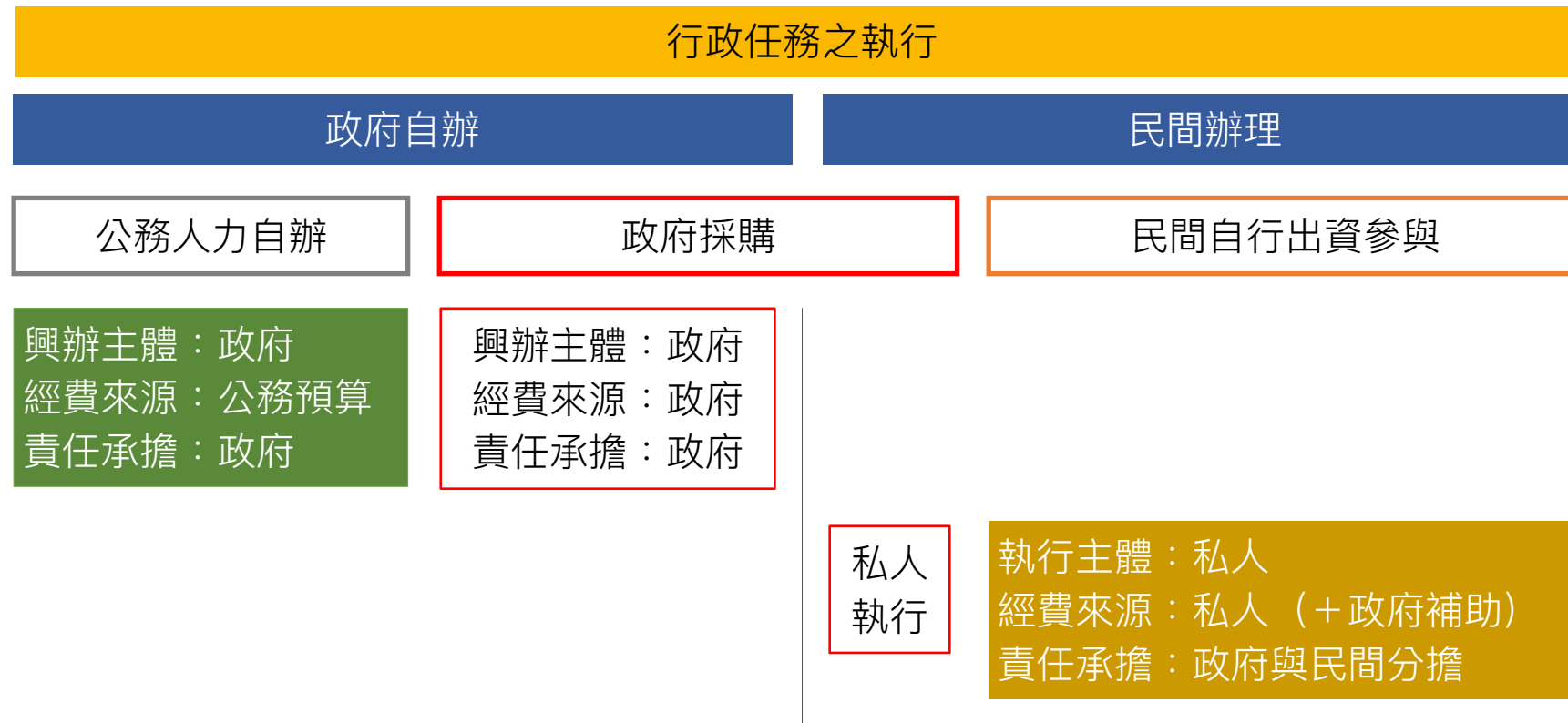
高雄市立聯合醫院組織規程第2條：高雄市立聯合醫院（以下簡稱本院），掌理市民傷病診治、衛生指導、醫護技術人員訓練、臨床醫學研究、感染症防治及協助推行公共衛生等事項。



2

公立醫療機構之經營權

行政任務之執行主體



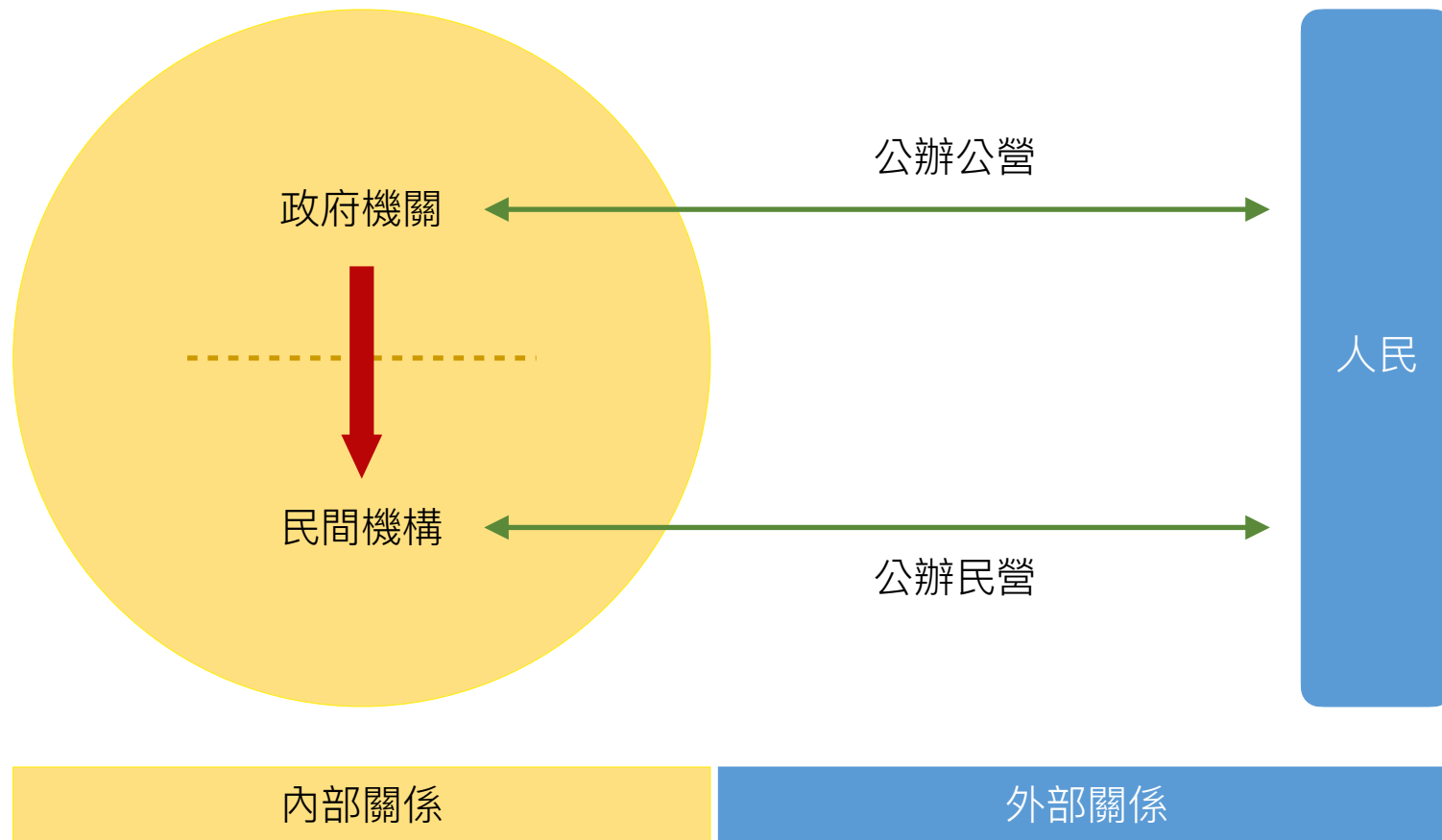
委託民間經營之法容許性

原則

市有財產管理，以及基此所生之業務興辦委託民間經營（公辦民營），因不涉及公權力之行使，原則上不須有法規範依據，行政機關得視個案情形，依職權決定是否採之。



公共用財產經營權歸屬



高雄市市有財產管理自治條例第43條

市有不動產為促進公共利益、增進使用效益或增加市庫收益，經本府核准後，管理機關得依有關規定自行辦理或提供主辦機關以出租、設定地上權、委託、合作或信託等方式，為下列之開發利用

- 一、興建房屋。
- 二、投資或興辦事業。
- 三、其他適當之開發利用。

前項情形，本府應有之收益，由主辦機關審酌實際情形妥擬計畫並報本府核定。

第一項地上權設定作業規定，由主管機關另定之。

臺北市市有財產委託經營管理自治條例第3條

市有財產得提供委託經營管理之項目如下：

- 一、教育文化：幼兒園、兒童遊戲場、博物館、動物園、運動體育設施及社會教育機構。
- 二、農、林、漁、牧產：農、林、漁、牧產製造場、展示場、批發場及休閒農場。
- 三、社會福利：社會福利服務設施及殯葬設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、公害防治：廢棄物回收處理場、污水處理廠、垃圾處理場、焚化廠，及垃圾掩埋場封閉後再利用。
- 六、道路交通：市區及公路汽車客運相關設施。
- 七、休閒遊憩：觀光夜市、遊憩設施、公園及民俗技藝表演等場所。
- 八、其他經市政府核准之項目。

臺北市市有財產委託經營案件明細

衛生局	臺北市北投區稻香社區長照設施暨醫事機構	111/02/12 至 119/12/31	臺北榮民總醫院
衛生局	臺北市立萬芳醫院	112/08/21 至 121/08/20	臺北醫學大學
衛生局	臺北市立關渡醫院	107/02/18 至 116/02/17	臺北榮民總醫院
衛生局	臺北市東明住宿長照機構	108/07/05 至 114/12/31	財團法人台北市私立愛愛院
衛生局	臺北市廣智住宿長照機構	109/04/29 至 113/12/31	財團法人天主教失智老人社會福利基金會

資料來源：<https://data.taipei/dataset/detail?id=3058983f-199d-4af0-98a7-41a82accc2fa>

市政府自辦（公辦公營）

- 聯合醫院（委託高榮經營）
- 民生醫院
- 凱旋醫院
- 中醫醫院

委託民間經營（公辦民營）

- 高雄市立大同醫院
- 高雄市立小港醫院
- 高雄市立旗津醫院
- 高雄市立鳳山醫院
- 高雄市立岡山醫院

第3條

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及服務：四、衛生福利及醫療設施。

施行細則第8條

本法第三條第一項第四款所稱衛生福利及醫療設施，指**醫療機構**、精神照護機構、物理治療機構、職能治療機構、醫事放射機構、醫事檢驗機構、護理機構、老人福利機構、身心障礙福利機構、長期照顧服務機構、藥物製造工廠或其他經中央目的事業主管機關認定之核子醫學藥物製造機構、醫事機構及其設施。

第8條

民間機構參與公共建設之方式如下：

五、民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

醫療合作案VS委託經營案比較

項目	醫療合作	委託經營
法源依據	高雄市市有財產管理自治條例第43條及醫療法第77條	促進民間參與公共建設法第3條
受託人資格	無限制 (經營卓越之公立機構亦可參與)	依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之 私法人
特色主軸	<ul style="list-style-type: none">市立醫院為善盡社會責任，除提供現有醫療保健照護等服務外，落實政府衛生政策，實現永續發展的目標。因應醫療環境改變，醫療經營方向可以與時俱進，滾動調整	為促進公共利益之建設及服務，由民間機構挹注資金投資標的物之整(擴)建，以提升公共服務水準， 加速社會經濟發展 。
市府主導權	可過各項公共衛生指標及政策有效落實管理， 避免以營利為目的之導向 ，落實醫療平權。	由 私法人自由規劃 醫療機構之營運方向。

高雄市市產管理自治條例第43條 「開發利用」模式解析

規範文義	大同醫院個案之適用
標的：市有不動產	公共用不動產（院區土地及建物）
目的：促進公共利益、創收	醫療服務＋權利金
手段：委託、合作、信託	醫療合作？

大同醫院「醫療合作新約」VS「促參委託舊約」比較

項目	(新)「醫療合作」合約 長庚	(舊)「促參委託」合約 高醫
重度級緊急 能力評定	有具體計畫期程 (訂有罰則)	僅中度級急救責任醫院
照顧弱勢政策	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 70歲以上長者免收門、急診掛號費 ➢ 低收入戶與身心障礙者免收門、急診掛號費及部分負擔 (訂有罰則) 	未明訂
公衛核心指標	明訂68項指標，167項目標 (訂有罰則)	未明訂
社區長期照顧	辦理社區長照業務 (訂有罰則)	未明訂
衛生所業務	參與衛生所業務委辦合作 (訂有罰則)	未明訂
變動權利金	每年提撥2.8%「公益金」	每年提撥營運收入0.6%
員工權益保障	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 每人每月加發5仟元 ➢ 依每年度營運狀況及用人費用比率「薪資優化」 (訂有罰則) 	工資不得低於原所支薪給
院長任命程序	經市府同意後任命 (訂有罰則)	廠商決定

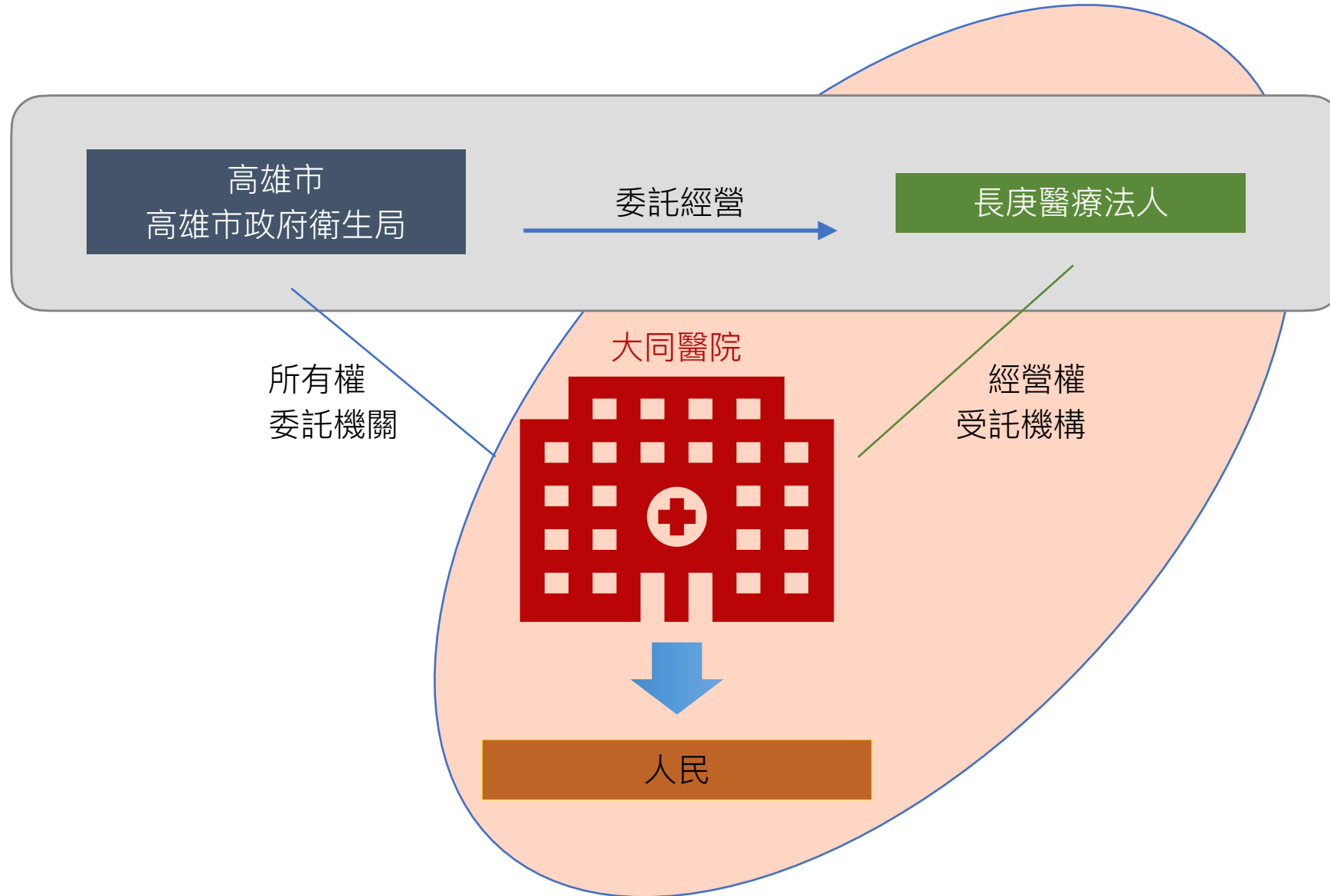
若限期改善仍未達標準屬「重大違約」，得以「終止合約」。

1. 公私協力模式多元，法規依據與模式也各異。然不論是促參法第8條第5款之民間參與模式（委託經營），抑或是地方公產管理自治條例之公有財產開發利用模式（例如醫療合作），共通性皆在於行政機關將其已興建完成之公共建設委託民間經營。民間機構因此取得該公共建設之經營權，而構成公共建設所有權與經營權歸屬主體脫鉤之現象。
2. 公設民營模式，實務上又稱為公辦民營，係指機構或設施係由政府編列公務預算，出資興建設置完成（公設、公辦）後，再透過契約之簽訂，委託民間機構經營與管理（民營）之一種公私協力樣態。是以，從角色扮演與分擔角度以觀，公部門為機構或設施之出資者、興建者與所有權人；受託之民間機構則為實際經營者、管理者與占有人。至於由民間機構所經營管理之公設民營機構或設施，則是直接提供人民服務，對外與人民發生使用關係之服務提供者。「委託者—經營者—服務提供者」三者，共同構築起公設民營模式下公、私部門彼此間角色分工原則。
3. 不論委託之法源依據為何，公設民營模式所呈現出之法律架構大致相同：亦即委託機關與受託之民間機構間會簽訂委託經營契約，作為雙方權利義務關係之主要依據。在委託期間內，民間機構依約取得政府機構或設施之經營管理權利與義務，為業務之實際經營人及委託標的物之實際管理人。一方面得對業務之經營向使用人收取費用，另一方面對於委託經營之機構或設施，則負有依契約條款及本旨為合法、妥善業務經營及資產保管之契約上義務，且自負盈虧責任。

4. 至於受託經營管理之民間機構與其實際經營管理之標的物（亦即公設民營機構或設施）間關係，在內部關係上具有人事、經營決策及財務等各面向上指揮監督之從屬性，兩者間具有同一性，緊密不可分。但在外部關係上，通常各自組織獨立，分屬不同之權利主體，不具同一性；且原則上係以「公設民營機構」對外顯名，作為直接向人民提供服務或給付之主體。
5. 公辦民營所簽訂之契約，多數為民事契約，有紛爭時，除仲裁外，由普通法院民事庭解決之。僅有在少數例外情形下，所簽訂者為行政契約。

-
- ❖ 詹鎮榮，公有財產提供民間使用之法制框架及契約形式——以臺北市府為例（上），法令月刊，第66卷第8期，2015年8月，頁9-26。
 - ❖ 詹鎮榮，公有財產提供民間使用之法制框架及契約形式——以臺北市府為例（下），法令月刊，第66卷第9期，2015年9月，頁32-50。

公辦民營法律關係



公立醫療機構一方面屬市有公用（公共）財產，另一方面又屬醫療機構，不論是市政府自辦，抑或委託民間經營，亦不論委託之規範依據為市有財產管理自治條例，或是民間參與公共建設法等，在管理經營上皆須契合醫療法所規範之公益用途與目的；在此優越之目的設定下，追求盈餘或是多角化業務經營，僅屬補充性質，不得凌駕公益主目的而反客為主。



基上，不論是「醫療合作」模式，或是「促參委託」模式，公私協力規範目的與制度形成並無明顯差異之處。若有背離法制設計之公益性，應是履約之執行面產生問題，或是當時締結契約時容有條款設定未盡周延之處，而非兩制度間之本質差異問題。



3

公立醫療機構委託民間
經營之監督

公立醫療機構之經營與管理雖委託民間機構，但絕非意味政府因此不享有管制與監督之權限。基於政府有維繫公益之憲法上義務，即使經營權委託民間行使，政府仍本於法規或契約，負有督促民間機構妥適實現公益的法律上義務，此即公私協力法制所稱的「國家的公益擔保義務」。

政府自辦

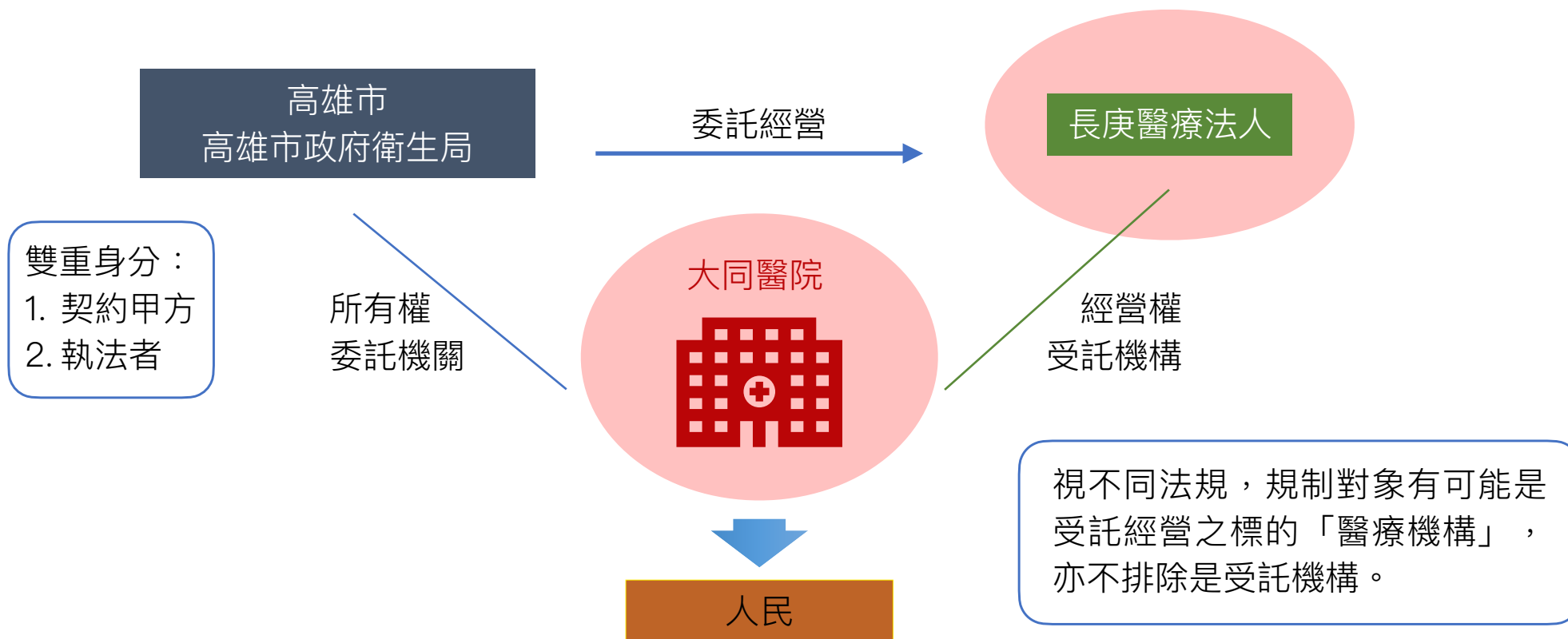
- ❖ 政府作為行政事務執行人與公益直接實現者

委託民間經營

- ❖ 民間作為行政事務執行人與公益直接實現者
- ❖ 政府作為公益擔保者

契約約定
法律規定

經營違規之行政責任



參見：詹鎮榮，公設民營機構違反行政法上義務之處罰對象——臺北高等行政法院高等庭110年度訴字第1054號判決評釋，台灣法律人34期，2024年4月，頁53-64。

第108條

醫療機構有下列情事之一者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節就違反規定之診療科別、服務項目或其全部或一部之門診、住院業務，處一個月以上一年以下停業處分或廢止其開業執照：

- 一、屬醫療業務管理之明顯疏失，致造成病患傷亡者。
- 二、明知與事實不符而記載病歷或出具診斷書、出生證明書、死亡證明書或死產證明書。
- 三、執行中央主管機關規定不得執行之醫療行為。
- 四、使用中央主管機關規定禁止使用之藥物。
- 五、容留違反醫師法第二十八條規定之人員執行醫療業務。
- 六、從事有傷風化或危害人體健康等不正當業務。
- 七、超收醫療費用或擅立收費項目收費經查屬實，而未依限將超收部分退還病人。

第115條

本法所定之罰鍰，於私立醫療機構，處罰其負責醫師。

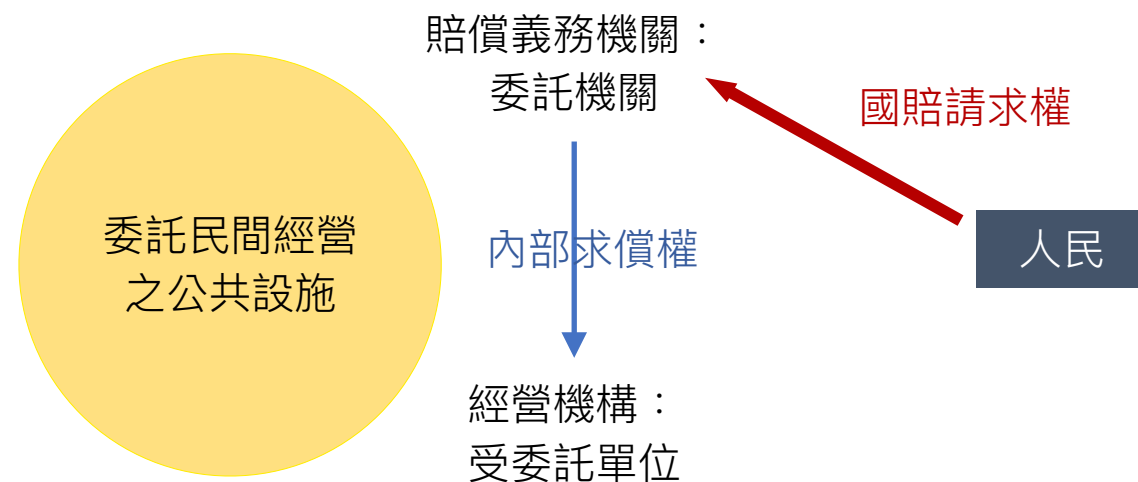
本法所定之罰鍰，於醫療法人設立之醫療機構，處罰醫療法人。

第一項前段規定，於依第一百零七條規定處罰之行為人為負責醫師者，不另為處罰。

經營管理有欠缺之國家賠償責任

國家賠償法第3條

- (第1項) 公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
- (第2項) 前項設施委託民間團體或個人管理時，因管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，**國家應負損害賠償責任**。
- (第5項) 第一項、第二項及前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關**對之有求償權**。





4

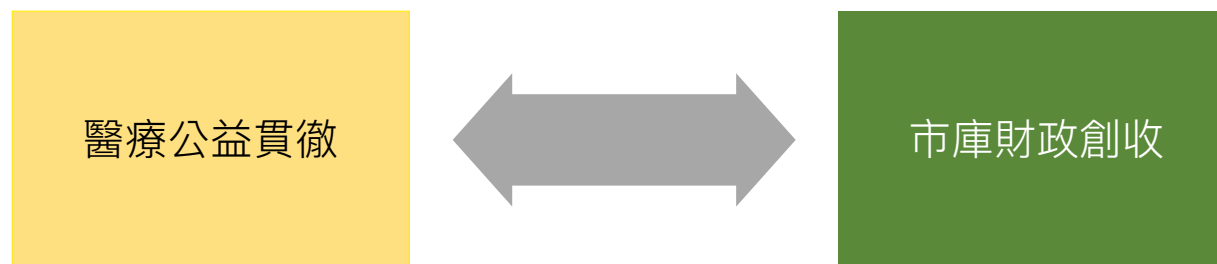
高雄市公立醫療機構委託民間經營
可能面臨之挑戰

1. 高雄市目前對於市有財產委託民間經營，僅有在高雄市市有財產管理自治條例中規定之，而且僅揭示市有財產委託民間經營之目的、手段及辦理項目而已，其餘事項，諸如應如何選商、契約必要記載事項、履約、權利金、強制接管、紛爭解決等，皆付之闕如。在此等法規框架甚為簡略之情形下，將有賴於個案委託契約之規範詳盡，始有可能使雙方就市有財產委託經營之法律關係明確，並且於有紛爭時，有所憑據。
2. 觀之其他地方自治團體，部分則除市有財產管理自治條例外，就市有財產委託民間經營另訂有「市有財產委託民間經營自治條例」或是「市有財產委託民間經營辦法」，以作為委託法律關係之專法框架，一方面指引委託契約之內容，另一方面於契約漏未規定時，則作為補充性之規範，完備委託法制。例如臺北市即制定有「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，以為專法規定。高雄市曾制定有「高雄市市有財產委託經營管理自治條例」，然現已廢止。
3. 基上，高雄市市有財產委託民間經營之法規範密度甚低，優點是個案委託有較大之形成空間與彈性，使主辦機關與民間享有較為寬廣的契約自由。在此情形下，委託契約即須承載起委託法律關係之所有事項，必須規範綿密，作為雙方委託關係的主要，甚至是唯一憑據。若非如此，一旦發生爭議，契約既無規定，又無自治條例等規範可資依循，恐使雙方紛爭陷入各執一詞，而勢必須回歸到民事契約法理與規定解決之。若此，因市有財產委託民間經營通常具有高度公益性，非一般民事委託契約可比擬，公益是否在發生契約紛爭時可順利獲得維繫，即具高度之不確定性。

高雄市政府辦理促進民間參與公共建設案件與公有財產開發案件權利金及獎勵金分配原則

二、(二)開發案件：指依高雄市市有財產管理自治條例或其他法令辦理之公有財產開發案件。

五、同一開發案件收取之權利金，除按總額百分之一分配予執行機關外，全數繳庫。但執行機關受分配之金額，不得逾新臺幣一千萬元。權利金一次收取者，前項之分配應一次為之；權利金分次收取者，應按各次權利金收取金額占權利金總額之比例逐次分配。



The End

