

公私協力法

促參法概述



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

促參法

- 壹、促參案件舉隅
- 貳、促參法與政府採購法規範比較
- 參、促參法之規範架構
- 肆、促參案件之生命週期



壹

促參案件舉隅



公私協力建設及開發個案

- 高速公路電子收費系統（ETC）BOT案
- 高速鐵路BOT案
- 高雄大眾捷運BOT案
- 臺北交九及市府客運轉運站BOT案
- 臺北松菸文創園區BOT案
- 臺北體育園區（大巨蛋）BOT案
- 高雄小巨蛋BOT案
- 宜蘭傳藝中心OT案
- 高雄楠梓污水處理BOT案

獎參條例 + 促參法

清水地熱發電BOT

清水地熱電廠民國69年開始運轉，82年因地熱井結垢阻塞，管線鏽蝕發電量只剩初期的1/10不到，暫停營運。於100年依「民間參與公共建設法」辦理「宜蘭縣清水地熱發電BOT案前置規劃計畫」，以BOT+ROT引進民間資金與技術，終於106年7月14日與宜元股分有限公司簽訂BOT契約；後續以公私協力化解促參案履約困難及行政流程的僵化，順利於110年10月27日取得電業執照後，隨即在同年11月23日舉行啟用典禮，為全國第1座民營地熱發電廠，亦為全國首座民間營運MW（百萬瓦）等級地熱電廠。

縣府表示，專案成功帶來了清水地熱電廠之重生，不但地熱發電直接供應三星、大同地區使用，發電尾水亦再利用於泡湯、煮蛋等遊憩功能，引進清水地熱園區1年近90萬遊客觀光效益，另結合BOT案建置之地熱教育館已今年10月30日試營運，提供遊客學習、參觀等教育機能，創造全國唯一之連結環保、觀光體驗及地熱發電教育園區。



社會住宅BOT

社宅興建的促參案非常稀少，而其中不乏成功、失敗案例。受矚目的失敗案例是位在台中7期重劃區旁的「西屯區惠來厝段社會住宅BOT案」。該案的土地總市值超過50億元，且為全國第一個以BOT方式推動的社宅案。台中市政府提供投標該案廠商以三年興建300萬戶，而後續獲得50年營運的特許期，以及25%的附屬事業投資規模。然而，此案在2016年經數次招標後，皆以流標收場。

唯一成功案例，是由日勝生集團投資金額79.5億元，興建1,143戶的**新北市青年住宅BOT案（中和秀峰BOT社會住宅）**。此案於2013年簽約，並於2016年興建完成，而目前由該集團負責租賃、管理及維護等事務。依合約規定，日勝生集團將全案30%的其他附屬事業，規劃為住宅與商業設施，並以使用權方式出售。而另外的70%則出租給20–40歲青年，其中30%以市價八成租金提供弱勢青年，而其餘則以市價出租。此案目前出租率達九成三，可謂成果斐然。



（出處：<https://udn.com/news/story/7338/7881645>）

網路資訊

民間參與公共建設資訊（財政部促參司）
<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/index.aspx>

臺北市政府捷運工程局（捷運土地開發）
<https://www.dorts.gov.taipei/cp.aspx?n=13E3CDAD207565C4>

全國法規資料庫
<https://law.moj.gov.tw/>

司法院法規資料檢索系統
<https://law.judicial.gov.tw/>

重要法規及作業指引

1. 獎勵民間參與交通建設條例
2. 促進民間參與公共建設法
3. 促進民間參與公共建設法施行細則
4. 促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍
5. 民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法
6. 促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則
7. 促進民間參與公共建設案件申請保證金收取及返還作業要點
8. 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
9. 促進民間參與公共建設案件履約爭議調解規則
10. 政府採購法



- 吳志光・陳英鈐・林明鏘，公私協力相關法制規定，2016年7月，元照出版公司。
- 李元德、張勝傑、吳詩敏等著，促參法Q & A，2009年7月，元照出版公司。
- 林明鏘，民營化與制度實踐，2021年4月，新學林出版公司。
- 林明鏘、郭斯傑，工程與法律十講，2版，2014年9月，五南出版公司。
- 洪國欽，促進民間參與公共建設法逐條釋義，2版，2021年1月，元照出版公司
- 程明修，行政私法與私行政法，2016年7月，新學林出版公司。
- 詹鎮榮，公私協力與行政合作法，3版，2025年9月，新學林出版公司。
- 謝哲勝主編，BOT契約——法律與政策，台灣法學基金會叢書系列5，2015年11月，元照出版公司。



問題意識

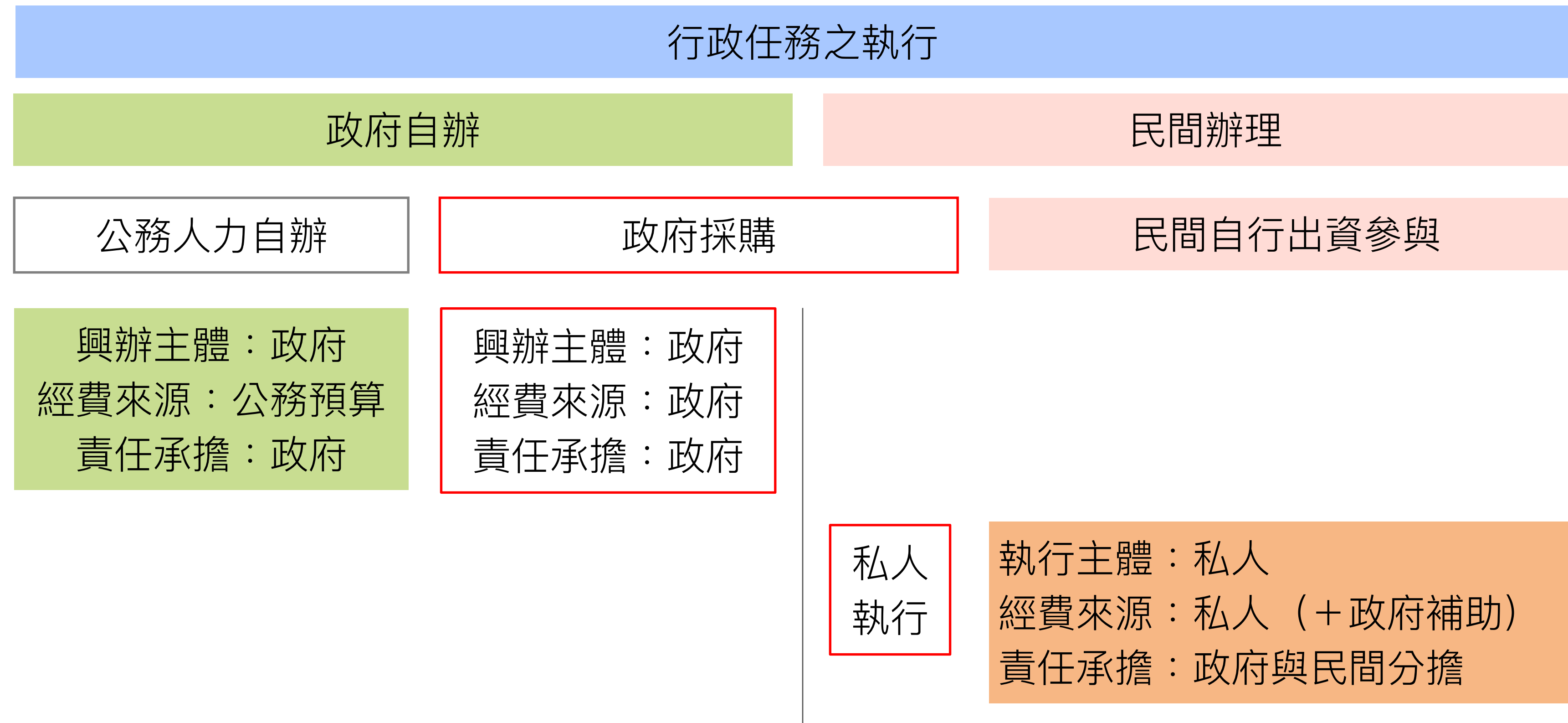
1. 行政任務是否非由國家及地方自治團體自己執行不可？有無可能與私部門共同協力為之？
2. 哪些行政任務可民營化，質變成私經濟活動，由人民自行為之？
3. 促參案件是政府圖利特定廠商之官商勾結制度？
4. 促參案件的推行，目的在於為政府節省建設經費（節流），又可收取權利金（創收），是解決國家財政拮据的良方？所以，促參案件不宜再由國家補助廠商，也不應放棄權利金的收取。
5. 促參案件應以投資契約為基礎，雙方對等，履約權利義務皆應依契約約定為據？
6. 為使促參案件盡可能成案，在自償率不高的案件，可透過擴大附屬事業之誘因，吸引廠商投資參與。
7. 為貫徹行政機關依法行政，應盡可能不修改或調整契約條款，並且在廠商有重大違約之情事，應終止契約？

貳

促參法與採購法之比較



行政任務之執行主體



■ 規範面向

促參法第47條：

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

前項爭議處理規則，由主管機關定之。



民間參與公共建設申請及審核程序爭議處理規則

異議 + 申訴

促參法第48條：

依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，**不適用政府採購法**之規定。

工程會93年6月16日工程技字第09300234640號函：

- 一、按促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）第二條規定：『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』，行政院89年4月28日台89交字第12117號函示：『促參法公布實施後，各主辦機關辦理民間參與公共建設之作業，應依促參法辦理。』。
- 二、機關辦理民間參與公共建設計畫之法規適用原則如下：
 - （一）符合促參法第3條第1項所稱公共建設，並依同法第八條第一項規定之民間參與方式辦理者，適用促參法規定辦理。
 - （二）各機關經管之公有財產委託廠商營運管理、提供廠商使用或開放廠商投資興建、營運（以下簡稱委外經營使用），須由機關支付對價或由接受服務之第三人支付對價予廠商者，除下列各款情形外，適用政府採購法（以下簡稱採購法）：
 1. 依法令辦理出租、放租或放領者。
 2. 適用促參法者。
 3. 依其他法律開放廠商投資興建、營運交通、能源、環保、旅遊等建設者。
 - （三）各機關經管之公有財產依採購法辦理委外經營使用者，應先查明確實符合國有財產法、地方公產管理法令及其他相關法令規定。
 - （四）機關公有財產開放廠商投資興建、營運而無第(二)點第2款、第3款情形者，其甄選投資廠商之程序，依採購法第99條之規定，適用採購法。

工程會見解

(行政院公共工程委員會民國96年5月4日「民間參與公共建設案件適用『促進民間參與公共建設法』與『政府採購法』之比較」)

促參法之委託經營概念，係民間機構擁有設施之經營管理權，自負經營盈虧，並與政府分享獲利；而採購法第7條第3項所稱之營運管理，屬採購法第2條所稱之勞務採購，其概念為政府擁有設施之經營管理權，由政府負經營盈虧之責，以委任或僱傭方式支付費用委託民間機構代為營運管理。前者為民間參與，著重民間資金之投入及引進企業經營理念，後者為勞務採購，二者性質不同。

政府：採購法

私人：促參法

經營管理權之歸屬

經營盈虧責任

公共建設 + 民間參與方式

- 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、衛生福利及醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教及影視音設施。
- 七、觀光遊憩設施。
- 八、電業、綠能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、工業、商業及科技設施。
- 十二、新市鎮開發。
- 十三、農業及資源循環再利用設施。
- 十四、政府廳舍設施。
- 十五、數位建設。

- 一. 民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- 二. 民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 三. 民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 四. 民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 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。
- 六. 配合政府政策，由民間機構自行備具私有土地投資新建，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。



概念區分

廣義公私協力法制

- 委託行使公權力（行政程序法第16條）
- 非獨立型之行政助手
- 課予私人義務以履行行政任務

狹義公私協力法制

- 志願性
- 對等性

- 責任分擔（財務、執行、法律責任）

例如：民間機構自負盈虧之執行責任、主辦機關則負擔公益擔保責任等。

政府為擔保者

政府採購法

- 管理責任
- 財務責任
- 法律責任
- 風險責任

政府為執行者

狹義公私協力相關法規

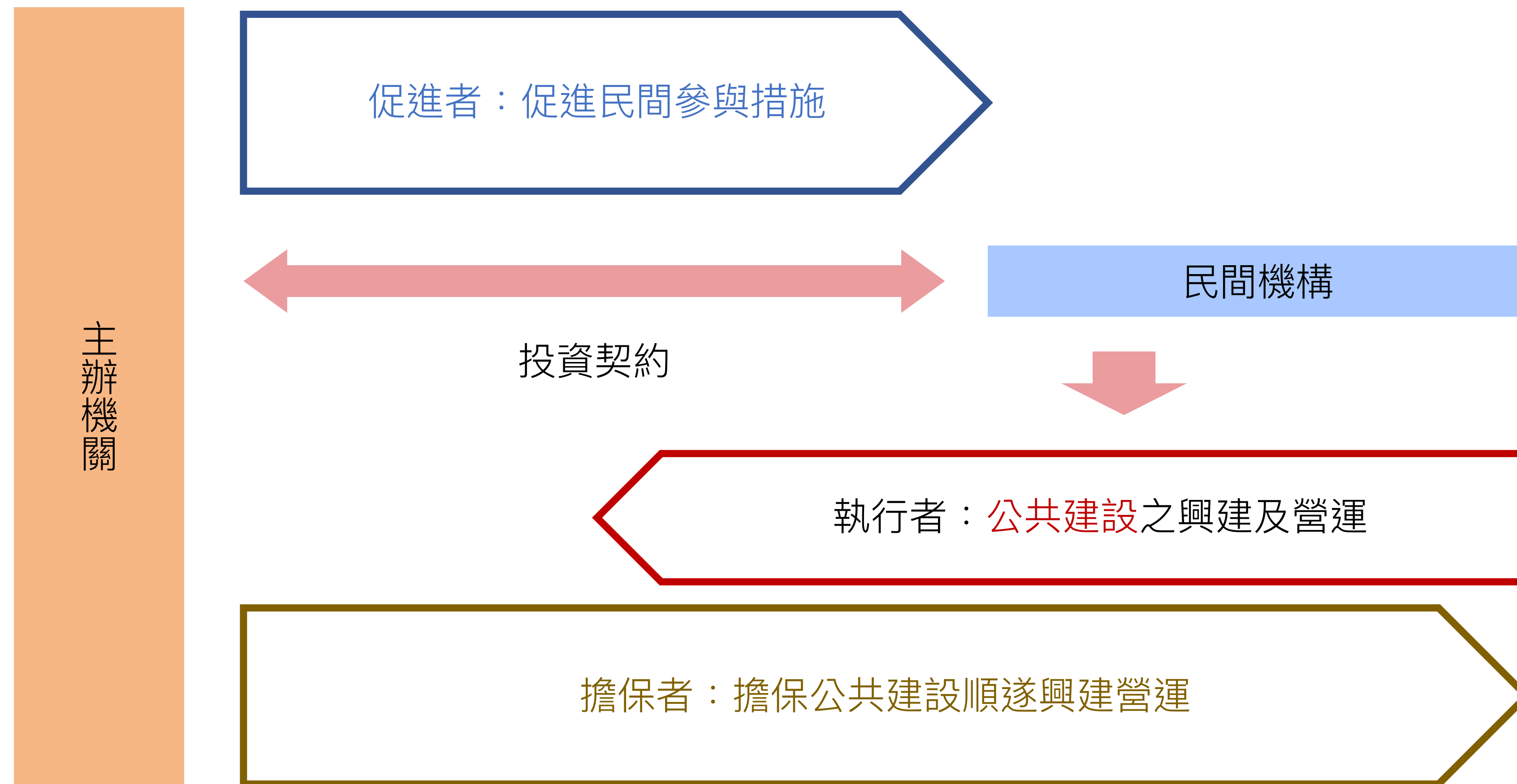
法規或型態	案例
獎勵民間參與交通建設條例	台灣高鐵、高雄捷運
促進民間參與公共建設法	臺北大巨蛋、臺北松菸文創園區
地方公有財產提供民間使用自治條例	臺北萬芳醫院
政府採購法第99條	竹東區段徵收委託開發
大眾捷運法聯合開發制度	新店美河市
國有財產法第47條（國有財產之改良利用）	景美財政園區（土地共同開發）

參

促參法之規範架構



促參案件法律關係



促參法兼具公法與私法雙重性質

公法關係

1. 國家公共建設興建營運之手段選擇
2. 促參案件選商程序與決定
3. 投資契約之議約
4. 國家擔保責任之貫徹

公立高級中等以下學校委託私人辦理實驗教育條例第9條：「申請人應自收受核准委託辦理通知之次日起一個月內，與各該主管機關簽訂**行政契約**。」

私法關係

投資契約法律關係（多數，但非全部）

促參案件「三贏」之理想模型

公部門（主辦機關）

- 需求**行政任務**之履行
- 建設經費之節省
- 權利金之獲致
- 施政滿意度之提升

民間機構（廠商）

- 特許權之擁有
- **利潤**之獲致
- 拓展市場與提升企業形象

人民（使用人）

- 獲得**良好**之公共服務（品質、效率、價格）
- 增加就業機會
- 商機帶動效應

01

民間機構之概念內涵



促參案件「民間機構」之概念

民間機構

促參法第4條

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

(第1項)

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2項)

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。但涉國家安全及能源自主之考量者，不在此限。

(第3項)

高鐵財務改革方案



2015/5/21
立法院交通委員會同意

已喪失促參案件之特性

1. 300億增資全數由公股（242億）及泛公股（58億）認購，股權不得移轉。原始五大股東持股則由37.4%降為17.4%，小股東由40.5%降為18.7%，高鐵泛公股比重逾6成、成為「國有民營」之企業。
2. 應建立平穩機制，於台灣高鐵公司年度盈餘超過35億之部分，利益應歸屬國家。
3. 鐵路興建特許期再延長35年，總特許權為70年。

高速鐵路興建營運計畫35年
車站用地開發經營35年
事業發展用地開發經營50年

個案立法

司法院釋字第793號解釋：按法律固以一般性、抽象性規範為常態，惟如以特定人為規範對象，或以一般抽象性方式描述規範特徵，但實際適用結果，僅單一或少數對象受該法律規範者，均屬特殊類型之法律，如其目的係為追求合憲之重要公共利益，且其所採取之分類與規範目的之達成間，存有一定程度之關聯性，即非憲法所不許。

獎參條例第4條

本條例所稱民間機構，係指依公司法設立之公司；其有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該公司資本總額或財產總額百分之二十。
(第1項)

前項總額比例限制之規定，於民間參與興建營運台灣南北高速鐵路案應低於該公司資本總額或財產總額百分之五十。(第2項)



台灣高鐵公司股權結構

單位：人、仟股、%(資料截止日 2022/3/28)

數量	股東結構						合計
	政府機構	公營事業機構	金融機構	其他法人	個人	外國機構及外人	
人數	2	1	17	405	130,636	674	131,735
持有股數	2,540,000	200,000	539,708	969,518	864,870	514,197	5,628,293
持股比例	45.13	3.55	9.59	17.22	15.37	9.14	100.00

台灣高鐵公司股東

股權比例占前十名之股東

截至 2022/3/28 停止過戶資料

排序	戶名	股數(仟股)	持有普通股持股比例(%)
● 1	交通部	2,420,000	43.00
● 2	財團法人中華航空事業發展基金會	260,040	4.62
● 3	中國鋼鐵股份有限公司	242,148	4.30
● 4	台灣糖業股份有限公司	200,000	3.55
5	東元電機股份有限公司	190,060	3.38
6	國泰人壽保險股份有限公司	188,815	3.35
● 7	行政院國家發展基金管理會	120,000	2.13

02

民間參與之範圍及方式



- 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、衛生福利及醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教及影視音設施。
- 七、觀光遊憩設施。
- 八、電業、綠能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、工業、商業及科技設施。
- 十二、新市鎮開發。
- 十三、農業及資源循環再利用設施。
- 十四、政府廳舍設施。
- 十五、數位建設。

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。

本法第三條第一項第五款所稱社會福利設施，指下列各項設施：

- 一、依法核准設置之殯葬設施。但不包括公墓及骨灰（骸）存放設施。
- 二、依法核准興辦之**社會住宅**。
- 三、經目的事業主管機關認定之社會福利設施。

促參2.0

1. 2022年12月2日經立法院三讀通過，完成促參法第四次修正，總統並於同年月21日公布施行。
2. 本次修法，總計增修20個條文；其中，新增之條文數，更是歷次修正之最。基此，主管機關財政部將其稱之為「促參 2.0」。
3. 三大效益：第一，透過新增公共建設類別，擴大促參案源範疇；第二，引進國際常見之**政府有償取得公共服務機制**，降低民間投資風險；第三，由財政部設置履約爭議調解會，有效且迅速解決履約爭議。

➡ 詹鎮榮，促進民間參與公共建設法2022修正內容評析，台灣法律人，第21期，2023年3月，頁29-41。

促參法第9-1條

公共建設經政策評估具必要性、優先性及迫切性，且確認依本法辦理較政府自行興建、營運具效益者，主辦機關得於民間機構依第八條第一項各款參與該公共建設營運期間，有償取得其公共服務之全部或一部。

前項政策評估及相關作業之辦法，由主管機關定之。

促參法施行細則第35條

主辦機關依本法第九條之一辦理有償取得公共服務者，應於依第二十九條第二項撰擬之可行性評估報告載明下列事項：

- 一、政府有償取得公共服務前後之自償能力差異。
- 二、政府有償取得公共服務之費率與其組成架構、政府給付總額及年期。

前項可行性評估報告依第二十九條第三項規定辦理時，主辦機關應將財務可行性評估委託財務專家、學者或機關（構）審查，並確認財務評估結果後，納入可行性評估報告。

政府有償取得公共服務政策評估作業辦法

評估機關辦理政策評估，應於擇定評估標的後，擬具政策評估報告，召開專家會議審核，並依下列程序辦理：

- 一、定性評估：確認評估標的具必要性、優先性及迫切性。
- 二、定量評估：就定性評估審核通過之評估標的，確認依本法辦理較政府自行興建、營運更具效益。

定性評估內容，應包含下列事項：

- 一、必要性：
 - (一) 民生基本需求。
 - (二) 政府應負擔義務。
 - (三) 設施覆蓋率或服務供給量不足。
- 二、優先性：
 - (一) 擴大社會效益。
 - (二) 施政優先程度。
- 三、迫切性：
 - (一) 政府專業人力資源不足。
 - (二) 政府財政調度資源有限。

定量評估內容，應包含下列事項：

- 一、服務品質提升效益。
 - 二、資產維護水準提升效益。
 - 三、設施服務提早實現效益。
 - 四、委託民間辦理風險值。
 - 五、外部成本效益。
- 前項第一款至第四款事項，應以量化方式計算之。

財政部 函

地址：116055臺北市羅斯福路6段142巷1號
聯絡人：林碧萱
電話：02-23228457
Email：bslin@mail.mof.gov.tw

受文者：如正本

發文日期：中華民國112年12月11日
發文字號：台財促字第11225538300號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：「污水下水道、自來水及水利設施」公共建設類別經政策評估通過，主辦機關得就所屬該類別之個案規劃採行政府有償取得公共服務模式辦理，請查照並轉知所屬機關(構)。

說明：

- 一、依據政府有償取得公共服務政策評估作業辦法第9條規定辦理。
- 二、政府有償取得公共服務模式係指公共建設委由民間機構興建或營運，並提供公共服務予民眾使用，主辦機關再依公共服務績效付費予民間機構之模式。該辦理模式可提高民間資金參與公共建設誘因，並可提早提供民眾所需之公共服務。
- 三、本部112年9月6日召開專家會議審核「污水下水道、自來水及水利設施」公共建設類別，其政策評估審核結果為通過，即該類別適合採用政府有償取得公共服務模式，未來各主辦機關以政府有償取得公共服務模式辦理該類別之個案，應依促進民間參與公共建設法及其施行細則有關有償取得公共服務模式之相關規定辦理前置規劃作業。

政府有得服
取共：下水自及設
償公務水道來水施



03

促進民間參與之措施



促參案件「促進」措施

一般公共建設	重大公共建設
法規鬆綁 ■排除土地法第25條限制，放寬公有土地不得處分、設定負擔或為超過10年租賃之限制。（第15條） ■排除國有財產法第28條限制，放寬公用財產不得為任何處分或擅為收益之限制。（第15條） ■排除公司法第270條第1款限制，放寬民間機構公開發行新股之限制。（第33條） ■排除公司法第247條、第249條第2款、第250條第2款限制，放寬民間機構發行公司債之限制。（第34條）	私地徵收 得由主辦機關辦理徵收，提供民間機構使用。（第21條）
籌資優惠 ■主辦機關得就非自償部分補貼貸款利息或按營運績效給予補貼。（第29條） ■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。（第30條）	租稅優惠 ■5年免徵營利事業所得稅。（第36條） ■營利事業投資支出抵減。（第37條） ■進口機具設備之關稅優惠。（第38條） ■房屋稅、地價稅、契稅之減免。（第39條） ■營利事業股東投資抵減。（第40條）

促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍

社會福利設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第九條。	一、依法核准設置，且投資總額不含土地達新臺幣一億元以上之殯儀館、火化場。 二、符合下列規定之一之社會住宅： （一）作為社會住宅使用之土地面積達零點五公頃以上者。 （二）作為社會住宅使用部分，依容積核算總樓地板面積達五千平方公尺以上者。 三、依法核准設置，且符合下列規定之設有機構住宿式服務之長期照顧服務機構： （一）投資總額不含土地達新臺幣三億五千萬元以上。 （二）提供住宿式長照服務且設立床位數規模達一百人以上。 （三）機構總樓地板面積達二千七百平方公尺以上，且每人配置面積不得少於二十七平方公尺。 （四）提供達百分之三十以上比率床位予經濟或社會弱勢者。
勞工福利設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第十條。	依促進民間參與公共建設法(以下簡稱本法)第八條第一項第四款及第五款辦理，且投資總額不含土地達新臺幣五千萬元以上之勞工育樂、訓練、教育機構及其設施。
文教設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第十一條。	符合下列規定之一之文教設施： 一、投資總額不含土地達新臺幣一億元以上之公立高中職以上學校及其設施。 二、投資總額不含土地達新臺幣五千萬元以上之公立國中、公立國小及其設施。 三、投資總額不含土地達新臺幣五億元以上之社會教育機構、文化機構、教育機構及其設施。 四、投資總額不含土地達新臺幣五千萬元以上之古蹟再利用、經營管理及維護。
觀光遊憩設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第十二條。	符合下列規定之一之觀光遊憩設施： 一、依本法第八條第一項第一款、第二款及第四款辦理，且投資總額不含土地達新臺幣三億元以上者。 二、位於中央目的事業主管機關指定偏遠地區，依本法第八條第一項第六款辦理，且投資總額不含土地達新臺幣三億元以上者。 三、依本法第八條第一項第六款辦理，且投資總額不含土地達新臺幣十億元以上者。
電業設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第十三條。	投資總額不含土地達新臺幣二十億元以上之電業設施。
公用氣體燃料設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第十四條。	投資總額不含土地達新臺幣二十億元以上之公用氣體燃料設施。
運動設施	促進民間參與公共建設法 施行細則第十五條。	符合下列規定之一之運動設施： 一、投資總額不含土地達新臺幣二億五千萬元以上，且觀眾容納席次達三千人以上之單項運動場館。 二、投資總額不含土地達新臺幣十億元以上之運動休閒園區，其中運動設施投資總額應達新臺幣三億元。

財政誘因

1



促參案件自償率之計算

促參法施行細則第52條

本法第二十九條第一項及本細則所稱自償能力，指民間參與公共建設計畫評估年期內各年現金流入現值總額，除以計畫評估年期內各年現金流出現值總額之比例。

現金流入 = 計畫營運收入 + 附屬事業收入 + 資產設備處分收入 + 其他相關收入

$$\text{自償率} = \frac{\text{計畫評估年期內各年現金流入現值總額}}{\text{計畫評估年期內各年現金流出現值總額}}$$

現金流出 = 計畫所有工程建設經費 + 依促進民間參與公共建設法第十五條第一項優惠後之土地出租或設定地上權租金 + 所得稅費用 + 不含折舊與利息之營運成本及費用 + 不含折舊與利息之附屬事業營運成本及費用 + 資產設備增置及更新費用

自償率計算公式

$$SLR = \frac{\sum_{t=0}^T PV(R_t)}{\sum_{t=0}^T PV(C_t)}$$

PV(R_t)：第t 年現金流入金額×各年折現因

PV(C_t)：第t 年現金流出金額×各年折現因子

1. 自償能力計算結果大(等)於1，代表該計畫達完全自償能力，亦即計畫評估期間各項現金流出可於評估期間各項現金流入完全回收，且具一定之財務效益。
2. 自償能力計算結果小於1者，須評估納入提高自償能力措施(例如由主辦機關自辦計畫部分興建或營運、規劃複合式公共建設經營事業)、促參法其他獎勵措施(例如土地租金減免)、政府有償取得公共服務收入及其他收益來源後，使計畫達完全自償能力之其他相關收入來源可行方式分析。

營運成本與費用

促進民間參與公共建設案件財務評估指引

營運成本費用：

- ❖ 人事費用
- ❖ 水電燃料費、保險費用、郵電費、保險費、廣告費、行政管理費
- ❖ 維修費
- ❖ 土地租金
- ❖ 折舊及攤銷費用
- ❖ 各項租稅
- ❖ 權利金

減免土地租金及權利金

促參案之核心價值為提升公共服務水準，**非以收取權利金為目的**，主辦機關得依政策目的需求，秉持風險分攤、利潤共享原則，視個案財務可行性，衡酌是否收取權利金。（促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則二）

增加附屬事業規模

主辦機關規劃附屬事業之開發經營，應就下列因素審慎評估其對整體公共建設之影響，並確保公益性：(一)財務可行必要性：公共建設具政策推動必要，但自償能力偏低，須透過附屬事業經營收入挹注公共建設財務。(二)公共服務品質完整性：附屬事業開發經營，可提供更多元公共服務，提高公共建設使用率及服務品質。(三)土地整體利用效益性：公共建設所需用地與辦公公共建設及附屬設施後尚有餘裕空間，併同開發經營附屬事業可發揮土地使用最大效益。（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四）

(一) 土地租金：

1. 依「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（下稱租金優惠辦法）」第2條第1項規定，按興建期間及營運期間分別計算，並應於投資契約載明。
2. 於規劃階段經主辦機關評估財務計畫，確有造成公共建設自償能力不足情事者，依租金優惠辦法第2條第2項及第3項規定，得酌予減收（惟不得免收），並應於投資契約載明減收方式。
3. 於履約階段如因不可歸責於承租人或地上權人之事由致不能依原定土地使用計畫使用，或因傳染病或其他重大災害等不可抗力事由致影響興建、營運者，依租金優惠辦法第4條規定，主辦機關得酌予減免或准予緩繳應繳之租金。

(二) 權利金：

1. 分為開發權利金及營運（變動）權利金，在不影響計畫自償能力前提下，前者於簽約時一次或興建期間分期收取；後者於營運期間依實際收益及分潤原則分期收取。
2. 主辦機關得視個案財務可行性，衡酌是否收取權利金，其設定及調整，請參考「促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則」。

(三) 依租金優惠辦法第2條或第4條規定減收土地租金案件，考量實際營收可能優於預期情形，主辦機關基於分潤原則，得規劃以收取營運（變動）權利金方式辦理，並納入投資契約約定其收取方式及額度，無須於收取足額土地租金後，始計收權利金。



1

權利金

土地租金重複優惠糾正案

1. 臺北市政府於民國93年及94年間辦理「市政府轉運站獎勵民間投資興建營運案」及「臺北車站特定專用區交九用地開發案」，原已按「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」給予得標廠商於營運期間之土地租金優惠，惟該府嗣又依「臺北市獎勵民間投資自治條例」規定，於94年及96年間再重複核給租金優惠，涉有違反上開租金優惠辦法第3條有關土地優惠租金不得重複適用之規定。
2. 經調查結果，本案土地租金重複優惠情節，雖據臺北市政府指稱係依前開獎投條例規定並為刺激當時民間投資等因素所為，然其究與上開租金優惠辦法第3條規定有違，且肇致該府減損租金收入；又該府於辦理本案及後續接受審計部稽核之過程，未能積極並即時釐清法令疑義，且內部單位橫向聯繫機制亦有不足，均有違失。

- (1) 經初步試算評估期間未計入權利金前之收支金額後，視個案財務狀況，衡酌是否收取權利金。促參案件倘經評估後，有收取權利金空間，則再進一步評估可計收權利金金額，評估流程如下：

(未計入權利金且財務可行)

評估期間營運收入總額
> 興建營運支出總額



評估權利金計收方式



(計入權利金且財務可行)

評估期間營運收入總額
> 興建營運支出總額 + 權利金

註：上述權利金評估流程以營運收支名目金額進行評估，非以折現值評估。

圖 2-1 權利金評估(BOT/ROT)流程圖

- (2) 權利金計收金額之評估宜考量計畫評估期間現金流量特性、投資報酬率(包括計畫預期利潤率及自有資金預期報酬率)、公共建設對外收費費率合理性等因素設定。

松菸文創BOT案權利金爭議

台北市府與富邦轄下台北文創、誠品集團歷經3個月談判，於2015年9月中達成共識，簽訂第二次增補協議，除BOT契約架構外，另制定超額分潤辦法，若年度稅後淨利超過市府核定投資執行計畫書同年度預估稅後淨利時，即繳交超額部分的50%回饋市府。松菸文創大樓營運權利金，將從2014年郝市府的56萬，調升到900餘萬。



促參案件權利金種類

得視個案特性，就財務負擔及風險，擇一計收或以開發權利金配合營運權利金計收

開發權利金

1. 於簽約時一次或興建期間分期收取。
2. 計算方式：市價法：依公共建設土地市價或土地公告現值之固定百分比計收。目標搜尋法：依個案特性設定合理內部報酬率，並以目標搜尋方式反推求得。

營運權利金

1. 於營運起始日分期收取。
2. 計算方式：固定百分比：每年(或月或季)以總營業收入或特定指標百分比計收。固定金額：每年(或月或季)以固定額度計收。變動百分比：每年(或月或季)依權利金占總營業收入或特定指標比例級距計收，得為累進或累退方式。變動金額：每年(或月或季)依特定指數或定期計收。

權利金收取及計算方式，除下列各款所列情形外，不宜任意調整：

- (一)有促參法施行細則第 29 條但書各款情形。
- (二)依第 5 點第 2 項投資契約訂有檢討條款者。
- (三)發生不可抗力及除外情事等，依投資契約約定協議辦理契約變更者。



2

附屬事業

促參法施行細則第42條

本法第十三條第一項所稱附屬事業，指民間機構於公共建設所需用地辦理公共建設及其附屬設施以外之開發經營事業。

前項附屬事業之開發經營，應與公共建設整體計畫共同規劃，並具備下列條件之一：

- 一、提高公共建設整體計畫財務可行性。
- 二、增進公共服務品質。
- 三、有效利用公共建設所需用地。

第一項附屬事業，得於下列階段提出，並載明其辦理目標及內容：

- 一、主辦機關之可行性評估報告或政策公告徵求民間自行規劃申請參與內容。
- 二、除招商文件規定不得提出附屬事業外，申請人於申請階段載明於投資計畫書。
- 三、民間機構於契約期間依招商文件規定且認有必要，並經主辦機關同意。

第一項附屬事業所需用地使用期限不得逾民間參與該公共建設計畫期間，該期間提前終止時，附屬事業應併同停止開發經營。

民間機構經營公共建設及第一項附屬事業之收支，應分別列帳。

依本法第八條第一項第三款、第九條之一及第二十九條第一項辦理之案件，主辦機關之費用給付範圍不得包含附屬事業。

附屬事業

附屬事業開發經營目的 → 公共服務品質之確保與提升

提高公共建設整體計畫財務可行性

財務自償必要性：公共建設具政策推動必要，但財務自償率低，須透過附屬事業經營收入挹注公共建設財務。

增進公共服務品質

附屬事業開發經營，可提供更多元公共服務，提高公共建設使用率及服務品質。

有效利用公共建設所需用地

公共建設所需用地興辦公共建設及附屬設施後尚有餘裕空間，併同開發附屬事業可發揮土地使用最大效益。

營運收支

其營運收入，應計入公共建設整體財務收入。

使用容許項目

- 會同內政部及有關機關定之。
- 公共建設所需用地土地使用管制規定之使用容許項目。
- 公共建設中央目的事業主管機關依本法第13條第3項規定所訂之使用容許項目。

用地使用期限

附屬事業所需用地使用期限，不得逾民間參與該公共建設計畫期間，該期間提前終止時，附屬事業應併同停止開發經營。

規模

合理性判準：一、符合公共建設推動目的。二、確保公共建設服務品質。三、整體財務試算分析結果（契約期間現金流量特性、民間合理投資報酬率、公共建設對外收費費率合理性）。四、風險評估分析及配置。

臺北車站特定專用區交九用地開發案

本開發案位於市民大道與承德路口東北側，基地面積21,363平方公尺（54.77%為鐵路局管有，45.23%為公共運輸處管有），係依促進民間參與公共建設法辦理，以BOT方式設定地上權50年交由投資人興建營運；主要提供臺北往臺灣西部主要城市之國道客運路線服務，其設施包括客運轉運站、商場、旅館及住宅與辦公室，轉運站上下車月台設於地面1樓至4樓，包括32席上客月台、13席下客月台及3席備用車位與售票櫃台30個。

市府轉運站：5.7%
南港轉運站：8.12%

9%



交九案主體事業比例不到10%；臺北市曾規定須依財務規劃、主體事業的性質決定比例，主體事業至少要50%以上，並在合約載明。惟此要求嗣後遭廢除。

臺北大巨蛋附屬事業



39%

來源：<https://www.ctci.com/e-newsletter/CH/478/discover-reliable/article-01.html>



用地取得誘因

公共建設所需用地（促參§13 I）

公共建設本體

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、工業、商業及科技設施。十二、新市鎮開發。十三、農業設施。十四、政府廳舍設施。

附屬設施

附屬於公共建設之必要營運設施。例如停車場等。

附屬事業

所稱附屬事業，指民間機構於公共建設所需用地辦理公共建設及其附屬設施以外之開發經營事業。（細則§ 42）

公共服務性

「供公眾使用」且「促進公共利益」之建設

營利性

提高公共建設整體計畫財務可行性
增進公共服務品質
有效利用公共建設所需用地

用地比例？

分別列帳、合計收入

可依區段徵收取得；屬「重大」公共建設所需者，協議價購不成，得由主辦機關辦理徵收（利他徵收）

大法官釋字第743號解釋

主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。

系爭規定一要求主管機關就大眾捷運系統需用之土地，依相關法律徵收，作興建捷運系統之特定目的使用，非以追求商業利益為考量。系爭規定二之目的，則在有效利用土地資源，促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，故聯合開發係為有效利用土地資源，並因此涉及商業利益之分享及風險之分擔。主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般

土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地。如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理。

問題思考

主體事業用地與附屬事業用地間之關係

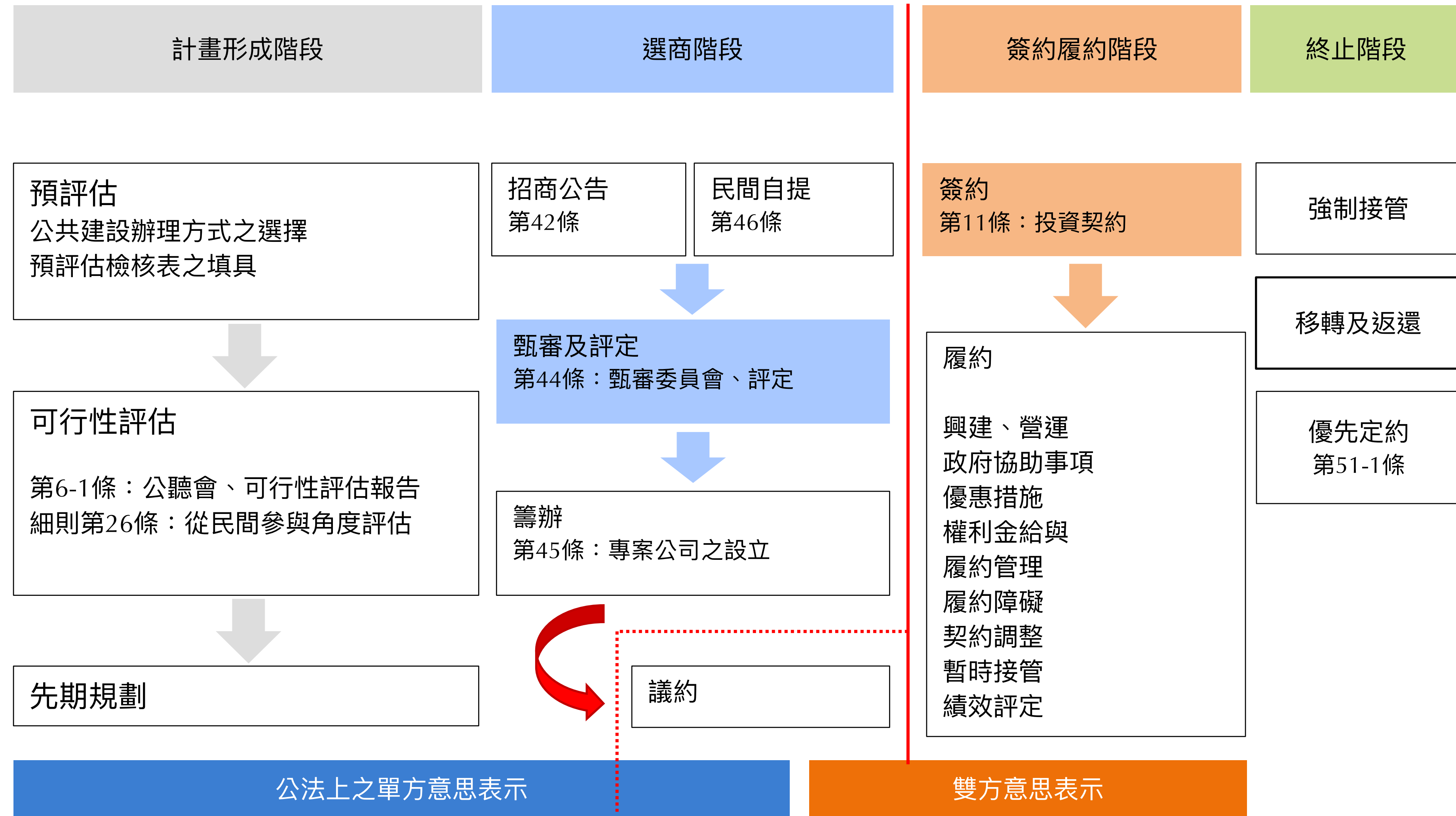
1. 促參法第13條雖然明文將附屬事業用地包含在「公共建設所需用地」概念內，從而可連結徵收機制，透過徵收私人土地而獲得，徵收之形式上法律保留固無疑問。
2. 然而，公共建設所需用地若有提供附屬事業使用，有鑑於附屬事業本身畢竟屬於營利事業屬性，其盈餘雖是用以挹注本體事業虧損之財政衡平，但並不影響其欠缺公益性之本質。本於大法官釋字第743號解釋意旨，是否合憲，容有商榷之餘地！
3. 可能之解方，為附屬事業本身不獨立座落在所徵收土地的垂直立面上，毋寧係建構在本體事業或是附屬設施之上或之下。若此，徵收的公益性應可獲得維繫。

肆

促參案件之生命週期



促參案件生命週期



促參案之主要生命週期

階段	目標	內容
預評估	評估促參手段採行之可行性	
可行性評估	評估民間參與可行性	公聽會之舉辦、可行性評估書之撰寫與公告
先期規劃	主辦機關構想及需求之確立	招商文件、契約草稿
招商公告	徵求民間機構競標	
甄選	選出最優申請人	
議約	確立投資契約內容	
簽約	形塑公私協力契約法律關係	
履約	履行投資契約上之權利義務	公共建設之興建及營運履約管理
續約或契約終止	公共建設經營之後續事宜	

<https://drcjchan.com>

The End

