

促進民間參與公共建設法案介紹

詹益焜

摘 要

本文主要內容是要提供初學者有關民間參與公共建設法案最基本的修法內容及立法精神，並闡述民間參與投資公共建設有最基礎的整體概念與來源，期望提供讀者對民間參與投資公共建設有一個初步而完整的認識。

本文內容共分六大部份，分別為民間參與公共建設投資之起源、我國訂定民間投資法案之背景、獎參條例變革為促參法之原因、促進民間參與公共建設法內容、國內外民間投資案例簡介及結論。

關鍵詞：

B O T：興建（Build）、營運（Operate）、移轉（Transfer）

B T O：興建（Build）、移轉（Transfer）、營運（Operate）

R O T：修建（Rehabilitate）、營運（Operate）、移轉（Transfer）

一、前言

近年來民間參與投資興建公共建設已漸成時代潮流並被世界各國廣為應用，且引進民間資金以彌補公共建設預算之不足亦成為民主先進國家推動公共建設的必然趨勢，值此國家財政困窘、債台高築之際，如何有效引導民間參與投資公共建設，已成政府當前施政之重大課題，而政府近年來也朝此政策方向積極推動相關業務，惟要有效推動此一政策，必須先讓全民對民間參與投資公共建設的相關問題與法令有基本的認識，特別是推動國家各項政務的公務員更應有充份體驗與認知，才能收事半功倍之效。

有鑑於此本文的內容即是要提供初學者最基本的資料，期盼讀者通過本文能對民間參與投資公共建設有最基礎的整體概念，讀者有此基本了解後相信未來在相關業務之推動上將更得心應手，而有關民間投資業務之推廣亦將日有精進。

二、民間參與公共建設的理論起源

- x 民間參與公共建設的理論基礎起源於 1800 年英國經濟學家 E. C hadwick 之 “ competition - for - the - field ” 原理：此一原理係利用特許權競標方式來解決壟斷性的問題，壟斷性的產業係由生產者決定產品之供給數量及價格，非由市場決定，因此對消費者權益有極大的影響，通常此種產業都由政府管制經營，惟透過特許權競標方式，由經營者在特許權競標過程中提出對產品之供給數量及價格的保證，藉以保護消費者權益，政府即可安心地將此產業交由民間經營。
- x 英國經濟學家 E. C hadwick 所提出之特許權競標理論至 1960 年又由美國的經濟學家 H. Demsetz 發揚光大，倡導以特許權競標來取代傳統之政府管制制度，用以避免管制所引發之低效率問題。而此一理論最終發展擴及所有公共建設，將所有公共建設以特許權競標方式交由民間興建、經營，即成為現今各國所普遍採用之民間參與投資公共建設的方式。

三、我國訂定民間投資法案之背景

- x 我國引進民間資金參與公共建設的重要背景之一即是民主國家在選舉壓力下經常門之支出大幅攀升嚴重地排擠資本門的預算，政府之支出分為兩大部份一為經常門支出，另一為資本門支出，經常門支出中很大一部份即是福利支出，而選舉過程中為求勝選，福利政策往往是最佳手段，其結果當然造成政府的福利支出年年攀升，此時當政府整體稅收無法隨福利支出等幅成長時，必然壓縮資本門之預算，而資本門之預算中主要即為公共建設預算，長此以往最終即造成國家公共建設不足，無法滿足整體經濟成長之需要，故為彌補此一部份公共投

資預算之缺口，有必要引進民間資金。

- ×我國訂定民間投資法案，引進民間參與公共建設的另一背景為政府建設、經營公共設施效率低落，無法配合整體社會經濟之發展及民眾對公共設施高服務品質之需求，因此將公共建設交由民間興建、經營，可藉由民間不受政府體制僵化之限制，營造高效率、高品質的公共建設經營環境。
- (i)政府引進民間資金的時代背景為希望藉由公共建設有效地引導民間過剩資金，尋找適當的資金出口，防杜金錢遊戲、金融炒作歪風再起，此部份需回顧至民國七十年代末至八十年代初，當時民間游資豐沛，炒作土地、房價及股票幾乎成全民運動，最後產生經濟泡沫，對國家、社會及民眾皆產生極大傷害，為避免重蹈覆轍，應藉由公共建設有效地引導民間過剩資金。
- (ii)在前述的背景下我國於八十三年十二月五日頒布施行『獎勵民間參與交通建設條例』由交通建設先行試辦。

四、從獎參變革至促參之原因

由於獎勵民間參與交通建設條例僅適用於交通建設，範圍過於狹窄，國內產官學各界為大力推動民間參與公共建設，皆認為有擴充適用範圍之必要，其變革之過程如后：

- ×八十五年十二月政府召開『國家發展會議』，其中經濟發展議題結論之一為落實『獎勵民間參與交通建設條例』並修法擴大其適用範圍。
- ×八十六年二月行政院院會通過採納『國家發展會議』經濟發展議題之結論，決議修訂『獎勵民間參與交通建設條例』擴大適用範圍。
- (i)八十九年二月九日經建會修訂完成『獎勵民間參與交通建設條例』為『促進民間參與公共建設法』並經總統頒布施行。

五、促進民間參與公共建設法內容

×總則

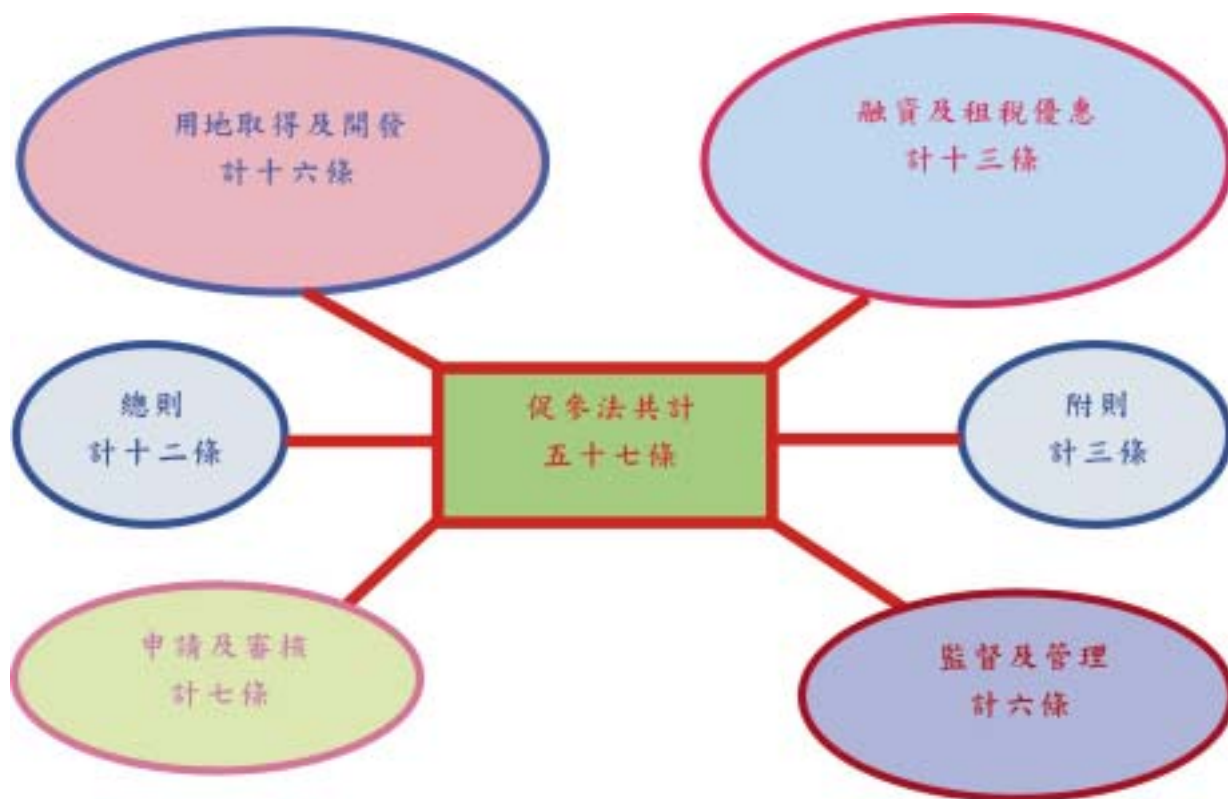
㊦促參法立法之目的、原則及特性

促參法之立法目的為提升公共建設服務水準、加速社會經濟發展及促進民間參與公共建設，而立法原則係為民間最大化的參與與政府最大的審慎。其立法特性則分兩部份，一為本法係屬特別法即其位階高於一般法律，當促參法之規範與其他法律有衝突時，促參法之規定優先適用。另一立法特性為本法之立法方式係採通案立法，國內外有關民間投資公共建設之立法方式有兩種，其一為通案立法，其二為個案立法，通案立法之優點為較具彈性，缺點則為無法量身訂做，主要採用國家為泰國、菲律賓等。而個案立法之優點

為可量身訂做，惟缺點則是較不具彈性，主要採用國家為英、美、香港及日本等。

□促進民間參與公共建設法之法案架構

促進民間參與公共建設法共分為六大章計五十七條，其中第一章總則計有十二條、第二章用地取得及開發計有十六條、第三章融資及租稅優惠計有十三條、第四章申請及審核計有七條、第五章監督及管理計有六條、第六章附則計有三條，從法案的架構我們即可清楚地體會到民間投資最核心的兩個問題一個為土地取得，另一個則為資金的籌措，促進民間參與公共建設法法案架構圖如圖一所示、



圖一 民間參與公共建設法法案架構

IT 促進民間參與公共建設法適用範圍

由於促參法之立法原則為民間參與之最大化，故其適用範圍極其廣范包括交通建設及共同管道、環境污染防治設施、污水下水道及自來水設施、衛生醫療設施、社會及勞工福利設施、文教設施、觀光遊憩及森林遊樂重大設施、運動設施、電業設施及公用氣體燃料設施、公園綠地設施、重大工業、商業及科技設施及新市鎮開發。而其中交通建設適用範圍又可細分為鐵路、公路、市區快速道路、大眾捷運系統、輕軌運輸系統、轉運站、車站、調度站、航空站與其設施、停車場、港埠與其設施、橋樑及隧道，相關業別大範圍之細分在促參法施行細則中有詳細之規範。另外促參法就各適用業別又以規模大小區分為重大與非重大兩類，此兩類主要差別為可享有之租稅優惠不同，而重大與非重大之區分準則在促參法之子法『民間參與公共建設法之重大公共建設範圍』中有清楚的規範，例如不含土地投資總額十億元以上之大眾捷運系統、輕軌運輸系統、鐵路、公路、市區快速道路港埠及其設施或不含土地投資總額五億元以上、開發面積半公頃以上、建築基地面積達六千平方公尺以上且總樓地板面積達三萬平方公尺以上之轉運站即可視為重大交通建設。

IR 民間機構之內涵民間機構之組成成員可包含外國人、依公司法設立之公司、政府及公營事業、私法人、財團法人及社團法人，其中外國人持股比例不受限制，依個案由行政院核定，而政府及公營事業則持股不得超過資本總額或財產總額百分之二十。

IC 主管機關與主辦機關

促參法之主管機關明訂為行政院公共工程委員會，而主辦機關在中央為目的事業主管機關，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府，其中主辦機關得授權所屬機關或經上級機關核定委託非所屬機關執行之。

PN 投資方式

°C B O T：興建（Build）、營運（Operate）、移轉（Transfer）

B O T 之投資方式為政府規劃完成之公共建設，由政府取得土地後交予民間投資興建，民間興建完成並營運一段期間，營運期滿再轉移給政府，B O T 之投資方式是國內外民間參與公共建設最常使用的方式，目前國內正在推動之高速鐵路工程建設、中正機場捷運線及高雄捷運系統工程建設皆採用此種方式辦理。

°F B T O：興建（Build）、移轉（Transfer）、營運（Operate）

B T O 之投資方式為政府規劃完成之公共建設，鑑於政府建設經費短缺，由民間籌措經費協助政府取得土地並興建完成後，即將該建設之所有權移轉給政府，此部份所有權之移轉分為有償移轉及無償移轉兩種，若為有償移轉則政府必須預編預算以延遲付款方式歸還民間機構。政府取得所

有權後再交由該民間機構營運一段期間，營運期滿再移轉給政府，因此 B T O 之投資方式嚴格而言應為 B T O T，即民間機構營運期滿後仍需再移轉給政府。

a.iii. R O T：修建 (Rehabilitate)、營運 (Operate)、移轉 (Transfer)

R O T 之投資方式為已存在之公共建設經民間修建或擴建後並營運一段期間，營運期滿再移轉給政府。

p.iii. O T：營運 (Operate)、移轉 (Transfer)

O T 之投資方式為現有之公共建設委託民間營運一段期間，營運期滿再移轉給政府。

• B O O：興建 (Build)、營運 (Operate)、擁有 (Own)

B O O 之投資方式為民間自行規劃之公共建設，經政府核准後，由民間自行取得土地後興建營運，並自行擁有不必移轉。

，促進民間參與公共建設法對於投資方式保留極大彈性，除前述五種投資方式外，其他任何方式只要報請主管機關（即行政院公共工程委員會）核定皆可適用。

HN 民間機構與政府之法律關係及適法順序

促進民間參與公共建設法中對民間機構與政府之法律關係規定，若以 B O T 之办理流程公告、申請、甄選、簽約、興建、營運及移轉為例，簽約之前即公告、申請及甄選係屬公權力之行使，而簽約後即興建、營運及移轉則屬民事契約範疇，促進民間參與公共建設法不依行政契約相關規範處理，卻以民事契約方式處理主要目的係要建立政府與民間機構間平等合作之夥伴關係，俾利民間投資案之順利推動，因此民間投資事宜之適法順序為促進民間參與公共建設法有規範者依促進民間參與公共建設法之規定，促進民間參與公共建設法無規範者依投資契約，投資契約無規範者依民事法規。

PD 投資契約應記載之事項

促進民間參與公共建設法規範投資契約應記載之事項包括公共建設之規劃、興建、營運及移轉、權利金及費用之負擔、費率及費率變更、營運期間屆滿之續約、風險分擔、施工或經營不善之處置及關係人介入、稽核及工程控管、爭議處理及仲裁條款及其他約定事項。

× 用地取得及開發

IN 促進民間參與公共建設法土地使用變更程序之規範

促進民間參與公共建設法為利於重大公共建設所需用地之取得，對重大公共建設所需土地使用變更程序有較特別之規範，此規範分為兩類，一類為都市土地，另一類為非都市土地。在都市土地方面規定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逕為變更，而非都市土地方面規定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隨時檢

討變更土地編定作業。

㊦促進民間參與公共建設法規範之公有地與私有地撥用及徵收程序

公有地一般採撥用方式由主辦機關取得土地，惟有加速取得重大公共建設所需用地之必要時，主辦機關得協調公地管理機關或公營事業機構讓售其土地，主辦機關依撥用或讓售取得之公有土地可依出租、設定地上權、信託或出資方式交給民間機構使用，而私有地則以該土地之一般市價協議價購為主，協議不成若為重大公共建設所需用地則以徵收方式取得，主辦機關協議價購取得之私有土地可依出租、設定地上權、信託、出資、聯合開發、委託經營或合作經營方式交給民間機構使用。

㊧促進民間參與公共建設法規範之地上權取得程序

公共建設需穿越之土地不論為公有地或私有地皆以協議設定地上權方式辦理，協議不成若為公有地則需報請行政院裁定，而私有地則准用徵收規定，主辦機關取得之地上權可依出租方式交給民間機構使用。

(i) 融資及租稅優惠

㊨民間機構之籌資管道

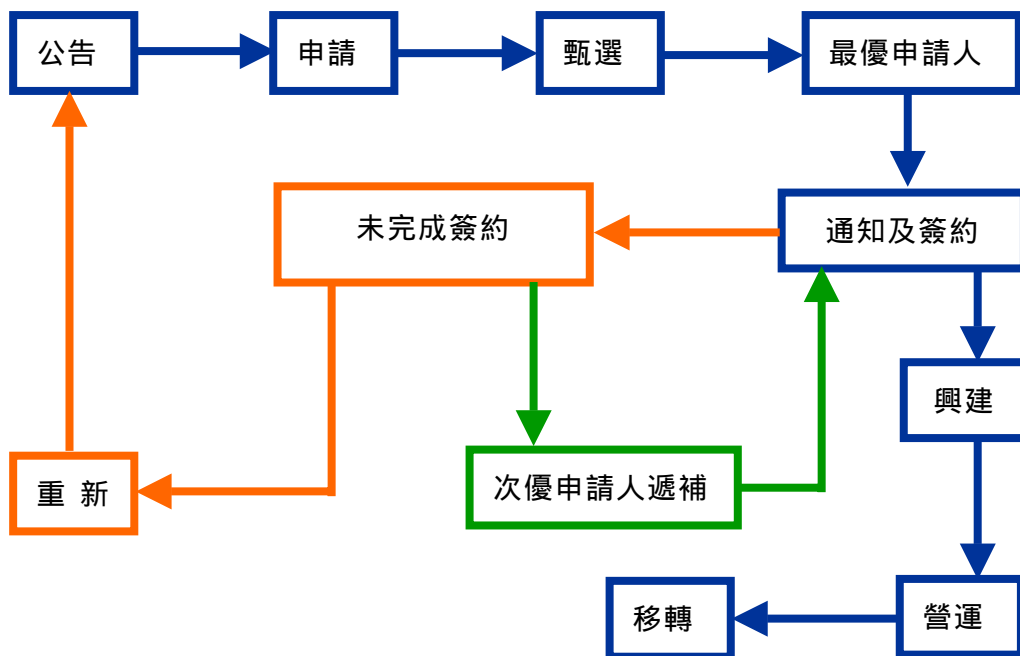
民間機構之籌資管道主要分為四大部份，一為自有資本，二為政府投資或利息補貼，三為金融機構融資，四為資本市場集資，其中政府投資或利息補貼部份之條件為公共建設經甄選委員會評定為未具自償能力者，得就未具自償能力部份由政府投資或由政府補貼其貸款利息。而金融機構融資部份則包括國內外金融機構及特種基金如行政院開發基金或經建會中長期基金等，另資本市場集資部份則包含公開發行新股或指定用途之公司債，此部份促進民間參與公共建設法並已排除公司法相關之限制。

㊩民間機構之租稅優惠

促進民間參與公共建設法對於民間機構之租稅優惠部份有較嚴格之規範，此部份之優惠只有重大公共建設才可享受，租稅優惠共有五大項目，第一項為民間機構五年內免納營利事業所得稅，民間機構自有課稅所得之年度起四年內自行選擇開始免稅之年度。第二項為民間機構投資設備、技術及研發費用可抵減營利事業所得稅，其規定為該費用百分之二十得抵減當年度營利事業所得稅，當年度抵減不足得在往後四年內抵減之。第三項為進口關稅免徵或分期繳納，其規定為興建期間所需之機器、設備、施工工具、器材及零組件等國內未有製造者免徵關稅，國內有製造者分期繳納關稅，而營運期間進口所需之營運機器、設備、訓練器材及零組件等不論國內有無製造皆可分期繳納關稅。第四項為地價稅、房屋稅及契稅減免，此部份稅賦屬地方稅需地方政府配合。第五項為投資民間機構股票價款可抵減所得稅，其規定為投資民間機構股票，持股四年以上，股票價款百分之二十得抵減當年度營利事業所得稅，當年度抵減不足得在往後四年內抵減之。

(ii)申請及審核

民間投資公共建設之辦理流程以 B O T 為例主要分為公告、申請、甄選、簽約、興建、營運及移轉等部份，民間投資公共建設之辦理流程圖如圖二所示，其中公告之內容主要為申請人之資格條件及興建營運之規劃內容，而申請人申請所需準備之主要文件為資格文件、土地使用計畫、興建營運計畫、財務計畫及金融機構融資意願書等，甄選部份主要規定則為須設置甄選委員會且甄選委員應有半數以上為專家學者，另移轉方面移轉項目有營運權及營運資產，移轉方式則可分為有償移轉及無償移轉。



圖二 民間投資公共建設之辦理流程圖

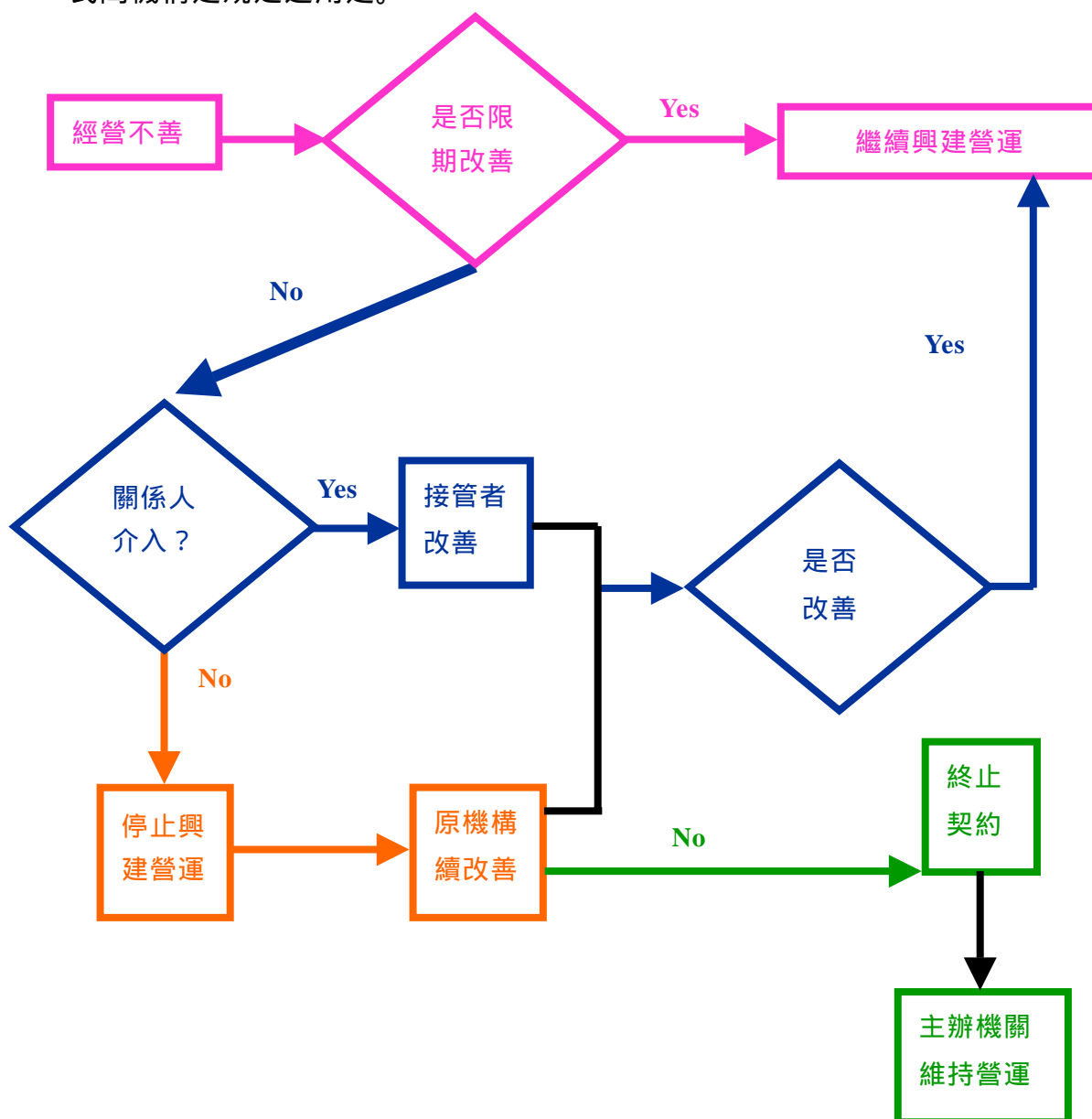
(iii)監督及管理

促進民間參與公共建設法在監督及管理方面主要有兩大部份一為費率管制機制，另一為緊急處分權，在費率方面費率擬訂之考量因素有權利金之支付、營運年限、營運與附屬事業之收入及興建與營運成本之支出，而費率之訂定必須經各該公用事業主管機關核定後，主辦機關才可納入契約中，另票價之執行則為全票制，依法須優惠之票價，其差額須由政府編列預算支付。在緊急處分

權方面，民間機構若有經營不善、工程品質重大違失或施工進度嚴重落後等重大情事發生時，政府可採取限期改善、協調關係人介入、停止興建營運及終止契約等各階段之處理方式加以緊急處分，政府接管流程圖如圖三所示。

(iv)附則

附則部份主要之規範內容為信賴保護條款亦即獎勵民間參與交通建設條例之過渡條款，其內容分兩部份，一為本法施行前依其他法律執行之民間投資案不受影響，另一為本法施行前公告且本法施行後簽約之民間投資案得選擇有利民間機構之規定適用之。



圖三 政府接管流程圖

六、國內外民間投資案例簡介

國內目前在民間參與公共建設方面依促進民間參與公共建設法辦理者並未有成案，現階段有成案之重大民間投資係依獎勵民間參與交通建設條例辦理如高速鐵路，茲將國內外民間投資案例簡介如后：

×臺灣南北高速鐵路

投資方式：B O T

特許公司：臺灣高速鐵路公司

路線起迄：臺北松山至高雄左營

路線長度：三百四十五公里

經營期限：三十五年（自施工日計算）

銀行貸款：交通、臺灣及中國商業銀行聯貸

總經費：四千三百一十六億元（世界最大）

經費分配：政府：一千零五十七億元

銀行：三千零八十三億元

自有：一百七十六億元

×臺北世貿中心及凱悅大飯店

投資方式：B O T

特許公司：新加坡雙子星集團

特許轉讓：新加坡豐群集團

經營公司：凱悅集團

經營期限：三十年（69 年至 99 年）

移轉單位：經濟部

(i)英法海底隧道

投資方式：B O T

特許公司：歐洲隧道公司

個案立法：海峽隧道法案（英法兩國會）

費率：自由費率

保證：西元 2020 年以前保證獨佔經營

經營期限：六十五年延長為九十九年

總經費：約三千一百億台幣

營運績效：目前約虧損三千九百億台幣

(ii)中國大陸夏橋發電廠

投資方式：B O T

特許公司：香港中國開發投資公司

銀行貸款：中國、花旗及匯豐銀行聯貸

經營期限：十年

總經費：一百三十五億台幣

保證：購電量百分之六十

(iii)馬來西亞南北縱貫高速公路

投資方式：B O T

路線總長度：七百八十二公里

政府興建長度：三百二十四公里

民間投資長度：四百五十八公里

營運期限：三十年（自施工日計算）

費率：依物價指數每年調整一次

七、結 論

×促進民間參與公共建設法之施行代表政府傳統推動公共建設觀念的重大變革並開啟民間主導公共建設的時代大門。

×促進民間參與公共建設法兼顧投資者、民眾及政府三方面之立場，企圖創造三贏的公共建設興建、營運的良善環境。

(i)促進民間參與公共建設法希望創造公共設施高效率、高品質及高服務水準的三高營運目標。

(ii)法制建置是推動民間投資之必要條件，而政策連續性、公權力伸張及行政效率才是充份條件。

◇ 參考文獻 ◇

x 臺北市政府交通局、大眾捷運系統相關法規彙編、中華民國八十九年十月