

# 第一章、緒論

## 1.1、研究動機



在美國社會的組織中，通常包括政府和企業兩部門，前者稱之為公共部門，後者稱之為私部門，而在此兩大部門中，尚有許多種組織未能被包含在內，這些組織包括教會、學校、大學、研究機構、醫院、基金會、社會運動團體、慈善機構、藝術及文化組織、社區組織、博物館等，形成了一個龐大而複雜的第三部門。這個第三部門，或稱為志願部門或稱獨立部門，或是一般最通稱的非營利組織。根據一九九二到一九九三年的美國非營利組織年鑑記載，在一九九〇年，美國約有一百四十萬個非營利組織，在全國總收入中，非營利的收入為二千八百九十億美元，占全國總收入的百分之六點二；非營利組織的雇員共有一千四百四十萬人；付給薪資的員工有八百七十萬人；全國的民間捐款為一千二百二十六億美元，從這些數字中，可以想像非營利組織對美國人的生活有多大影響，當然也相同影響美國的政治及經濟的運作，足見其對美國社會發展的重要性（陳金貴 民 82）。

近年來，國內學界不斷的將有關非營利組織的研究議題加以探討，企圖從中勾勒出國內非營組織的真實面貌，並引發一連串對其之研究。自 Peter F. Drucker 所著的「非營利機構的經營之道」及 Philip Kotler 所著的「非營利事業策略性行銷」等中文版的問世之後，開始引起學術界以及非營利機構的學者廣泛的討論，除了陸續發表有關非營利組織的研究論文和期刊專文之外，國內相關的書籍也漸漸地發表。另如政治大學公共行政系的教授所組成的「非營利組織研究室」、洪建全文教基金會舉辦的「非營利組織研討會」、南華大學的「非營利事業管理研究所」、大同商專王士峰校長發起成立的「非營利組織管理協會」。從這些研究以及活動的興起，可以很明顯的看到國內對非營組織研究的逐漸重視。

非營利組織在台灣近年的社會發展，扮演了愈來愈重要的角色，在慈善、醫療、教育、文化、環保等各方面都有相當優異的表現。其服務的方式也隨著現有社會環境做調整，以使顧客能夠更容易接受其

服務，並從中獲得利益，進而體認非營利組織存在的價值及內涵。根據喜瑪拉雅研究發展基金會在一九九七年出版的〈基金會在台灣〉的資料，估計至一九九七年為止，台灣合計約有 1,600 家左右的基金會，不過陳惠馨的研究報告〈財團法人監督問題之探討〉（1995）卻指出，至一九九三年為止向台灣十八所地方法院登記立案的財團法人即累積超過四千家。有鑑於此，本研究的動機如下：

- 1、政府將以公共建設之開發來擴大內需、振興經濟、提升就業機會，其中非營利組織可扮演之角色。
- 2、進入全球化與世貿組織 WTO 前之準備，以福利化政策降低貧富差距，非營利組織與政府之合作關係為何。

## 1.2 研究目的

本研究主要係對非營利組織參與公共建設之探討，惟非營利組織所涉及的領域甚廣，如社會福利、公共政策、經營管理、文化、教育及宗教方面，可說是琳琅滿目。因此首要討論之點即在於以法制層面為出發點，界定民間可參與公共建設項目之範圍，而「民間參與公共建設法」既為民間參與公共建設之主要法源，故而在探討相關議題時，即無法捨法制層面而為之。但促參法基本上係以民間營利為目的參與公共建設為規範背景，由於非營利組織在本質上與營利組織有所不同，營利組織的最終目標在利潤，而非營利組織的最終目標在使命的達成，故而組織使命可說是非營利組織之所以存在的重要理由，因此如何將相關法理規定配合非營利組織之理論內涵，並就現行案例中討論其實際運作情形，從而評估非營利組織參與公共建設之可行性。就國內目前運用 BOT、BOO 等開發模式興建公共建設之風潮中，即有其必要性。

在此值得注意的是，在管理技術蔚為風潮的情況之下，到底非營利組織之所以存在的重要意義應是什麼？如果組織不能達成使命，其存在的價值又在哪裡？非營利組織如何與公、私部門一同創造社會福利，綜合前述觀點，因此本研究的研究目的將分列如下：

- 1、評估公、私部門與第三部門合作興辦公共建設之可行性。
- 2、如何在促參法之規範下，促進民間參與公共建設，以落實福利化。

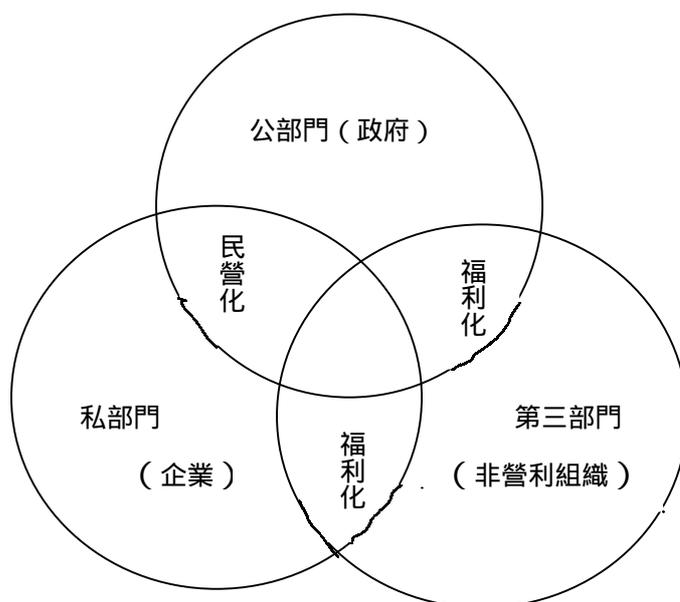


圖 1-1 公私部門與第三部門合作化之關係  
資料來源：研究者自行整理

### 1.3、研究步驟：

本研究主要以學說之理論及政府訂定之法令與非營利組織相關之文獻為基礎，再輔以向主管機關及有關非營利組織訪談，探討產、官、學界對非營利組織採用 BOT 等模式參與開發公共建設之看法、做法及目前實務作業上規範基礎為何，並以個案之分析加以研究非營利組織參與公共建設之可行性，其研究步驟如下：

- 1.蒐集行政院關於非營利組織參與政府公共建設之法令依據及參與公共建設之現況。
- 2.歸納非營利組織參與公共建設之學術理論及文獻之背景資料。
- 3.向有關機關、學界及非營利組織請教目前非營利組織參與政府公共建

設之實際運作情形及其看法。

4.篩選特定的數個非營利組織訪談，進行資料之整合分析，並從社會、法令、經濟、技術、財務等角度，俾於充分了解非營利組織參與公共建設之可行性。

## 1.4、名詞界定

本研究既以探討非營利組織參與公共建設之可行性為內容，因此在探討之前提上，自應對參與之主體、客體與方式先行予以定義，以確定本研究探討之範圍，說明如下：

### 1.4.1 非營利組織

在促參法中，對於民間參與公共建設之主體主要規定於第四條：「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」。而以公司為主要型態，蓋其主要著眼於民間參與公共建設之營利性。惟本文既在討論非營利組織參與公共建設之可行性，因此參與主體自以非營利組織為主，不過就促參法而言，僅將其法律上之要件限於「經主辦機關核定之私法人」，而未予以其他之規範，因此何謂「非營利組織」仍須就學說見解定義之。如一般文獻常引用Wolf（1990）所歸納的非營利組織五項特質作為定義：

- 1.有服務大眾的宗旨。
- 2.不以營利為目的的組織結構。
- 3.有一個不致令任何個人利己營私的管理制度。
- 4.本身具有合法免稅地位。
- 5.具有可提供捐助人減（免）稅的合法地位。

另就江明修（民83年）非營利組織定義界定為：

- 1.具有公共服務的使命，並積極促進社會福祉。
- 2.具有法人地位之不營利或慈善的非政府的組織。
- 3.具「不分配盈餘」限制原則。
- 4.享有免稅優待及其捐助者享有減稅優惠的組織。

在本研究中確定「非營利組織」之目的在於討論本文適用之主體，凡具有前述定義且不違反促參法第四條之要求的私法人團

體者，均得為本研究討論適用之主體。

#### 1.4.2 公共建設

在傳統之認知上，公共建設包含為社會提供服務之公共設施（道路、機場等）與為公眾提供產品公用事業（例如水電等），其立項與投資原則上不受市場機制之支配。而價格之制訂不受供求關係之影響。利潤收入並非建設與經營公共建設之目的。社會公共安全、社會經濟發展是決定設置公共建設項目之基本因素。而基礎建設之公共性質要求實行國家投資、國家壟斷價格與國家專營之制度。投資數額巨大，風險巨大與回收週期漫長，是公共建設難以商業化與市場化之重要原因。私人資本與公共服務在職能基本本質上是不同方向的。但是在適當之處理下仍然可以市場化，作為促進民間參與之誘因。

因此「公共建設」為一概念廣泛之用語，並無明確之定義，僅能以所包含之範圍進行瞭解。實則上，政府基於現代社會國家與福利國家之理念，以積極的態度介入市民社會、經濟，以表現現代行政之特徵。其所表現之領域，一般係指國民生活所不可或缺之電氣、瓦斯、水電等之供給事業、鐵路等之運輸事業、郵務、電話等之通信事業之經營，社會保險及公的扶助等之社會保障行政，以及補助金交付、融資、債務保證等資金補助行政。亦即給付行政為以國家之經濟力對於國民供給利益之行政，由國家、地方公共團體或其他之準行政主體（如公營事業、公法社團、公法財團），為維持增進公共之福祉，而對於人民積極的提供勞役或給付等非權力性的管理作用（張淑華 民 89）。而為實現上述理念，國家必須對進行建設作為向人民提供服務或給付之基礎。而此等建設亦為國家建設發展之基礎，因此在英文上，即以所謂「基礎建設」(Infrastructure)，來指稱「公共建設」。

基於以上觀點，公共行政學即將基礎建設定義為：「去投資、生活、發展一個環境，而促使國家競爭力的提昇之建設」。但須注意的是，基礎建設涵蓋的相當廣泛，並隨著時代環境變遷而有所擴充（邱俊銘 民 89）。但就促參法而言，其對於公共建設之項目採取列舉式之定義（請見促參法第三條規定），其目的係為避免國家資源的浪費與政策指導之需求，因此本研究在促參法架構下所討論

之公共建設，即必然地以促參法所規定之公共建設種類為中心。

### 1.4.3 民間參與公共建設之方式 - 何謂「BOT」

長久以往談到所謂的民間參與公共建設，所指者即為所謂的「BOT」模式。當然就實際之運作上，民間參與公共建設之模式尚有所謂「BOO」、「BTO」、「BOOT」等模式，但其均為 BOT 模式之變形，而以 BOT 模式為其基礎類型，因此要瞭解所謂民間參與公共建設之方式，即必須先瞭解何謂 BOT 模式。所謂 BOT (Build-Operate-Transfer)，係將公共建設之興建由民間辦理，並由民間以特許經營權之方式營運一段時間後再將產權移轉由政府經營。此原本是國外用來獎勵民間參與公共建設，減輕政府財政負擔的一種公共工程制度。

此一種營運的制度與傳統的公共工程最大的不同乃在於，其將整個公共設施的規劃、興建與營運視為一整體的計畫，一併委由民間來施作經營，並依照政府與民間的投資協議 (Investment Agreement) 內容，將其結果逐步移轉為政府所有並營運，其所涉及的内容，不單只是單純的招標、發包、興建與驗收之審計程序，倘包括了興建計劃的協議與營運契約的簽訂，此與傳統的公共工程招標制度僅著重在於招標、審議與驗收的部份，有著明顯的不同 (潘欣榮 民 86)。因此 BOT 模式與其他變型 (BOO、BTO、BOOT 等)，即為政府獎勵民間參與公共建設最新模式。

## 第二章、理論建構

本研究在探討非營利組織參與公共建設開發之可行性，因此需先就公私部門協力興辦公共建設，彼此間相關理論之依據，然後論述非營利組織的基礎理論，並就促參法中所訂定公共建設之範圍及相關理論提出說明，以探討公私部門與第三部門相互間對社會福利提供的互動模式。

### 2.1 公私協力興辦公共建設趨勢與理論依據

#### 2.1.1 經濟學之理論

基本上，就經濟學之角度而言，如市場處於充分競爭之狀態時，可以達到所謂「伯瑞圖效應」的實現，而達到福利之最大化。但是就公共建設之提供而言，因公共建設可大別於為社會提供服務之公共設施（道路、機場等）與為公眾提供產品之公用事業（例如水電等）。而使得前者產生公共財與外部性的問題，後者產生自然獨占之情形，進發生市場失靈與政府失靈的狀況，因此必須由公私協力來消除此種缺陷，說明如下：

##### 一.市場失靈

市場機能充分發揮的結果，未必能盡如理想，此稱為市場機能之限制。其導因主要有三：（一）自然獨占產業之存在，使得完全競爭無法維持；（二）外部性與公共財使市場機能無法達到最高經濟效率；（三）在市場機能發揮過程中，社會必須承擔調整與競爭之成本，而且其結果可能有嚴重的貧富不均。其中，市場機能在充分發揮下，不能如所預期達到最高經濟效率之現象，稱為市場失靈。

因此在一個自由的經濟社會中，政府應執行的公共決策（public decisions），除了制定並且有效執行健全的經濟法規，以創造一個適合經濟活動順利推展的客觀環境之外，還應從事以下幾項工作，以補市場機能之不足：

- 1.成立公營事業，經營自然獨占之產業，或對民營的自然獨占產業進行價格管制；
- 2.對製造外部成本者課稅或管制，並對產生外部效益者補貼；
- 3.提供生產具有「共享」以及「無法排他」之特性的公共財；

- 4.在不損及經濟效率之原則下，減輕調整與競爭帶給社會的成本；
- 5.採取適當的所得重分配與公共支出措施，改善貧富不均或福利分配不均現象。

可惜現實經濟社會沒有那麼單純。固然在理論上言，政府「可以」修正許多市場機能的缺失；但在實際執行上，卻存在許多障礙，以致政府干預的結果，困未必真能解決問題，或是雖然解決了部分問題，但也引進了新的困擾，於是造成政府失靈（張清溪等 民 76）

## 二.政府失靈

由於民主制度設計的問題，在以下的情形中，將會導致政府失靈。

### 1、直接民主的問題：

以投票方式作為瞭解社會需求的工具，將會產生投票困境，而無法清楚呈現政策的明確方向。

### 2、官僚供給的問題：

政府對於官僚組織往往缺乏有效的監管方式，而公共機構亦因欠缺競爭之壓力，以致於造成無效率與浪費之情形，並且產生資訊不對稱之問題。

### 3、代議政府的問題：

代議制度下往往會產生「競租」的問題，使得民意代表對討好選民，而作出無效率之政策。

### 4、分權政府的問題：

分權政府中往往會因為資源與能力之分散，而造成財政外部性之情形。

## 2.1.2 非營利組織的基礎理論

前述經濟學上探討公私協力合作之理論，其基礎係建立於經濟學的基本假設「人人皆謀求自己的最大福利之前提」之下。但就非營利組織的觀點而言，組織目的係在使命而非營利，因此其公私協力之理論自有別於經濟學之觀察，簡介如下：

## 一.市場失靈

Hansmann ( 1980 ) 特別就「契約失效」( contract failure )，這種類似私人部門市場失靈現象的觀點，來解釋非營利組織產生的原因。他認為，當商業部門運用市場機制，但不能完全滿足消費者的需求或偏好時，就會有另類的非營利組織產生，且因非營利組織具有「不分配盈餘」的特性，使得民眾在消費時，認為其不會以降低品質來求取利益，而信任他們能提供良好的服務品質也因非營利組織的規模不如政府機構般龐雜，民眾相信非營利組織經費的運用，不致浪費太多行政機制上面，因此，寧願將金錢捐給較有效率的民間非營利組織，選擇由非利組織來滿足大眾的需求。

## 二.政府失靈

Weisbrod ( 1988 ) 認為政府所提供的公共財，旨在滿足大部分選民的需要，在民主社會講求多數同意的原則下，有些成本高而效益低的生產活動會被排斥，當另一部份的民眾需求不能被滿足時，非營利組織於焉產生，其目的即在彌補政府未能充分提供公共財的不足，而成為政府以外公共財的供應者。因此、非營利組織扮演仲介著的角色，有效地將捐贈資源轉為案主所需要之財貨與勞務。

## 三.第三者政府論

「政府失靈」及「市場失靈」二種說法，都是將非營利組織存在的原因，視為「殘餘式」( residual ) 的功能，亦即視之為因需彌補其他部門的不足而發展出來的。然而，salamon ( 1987 ) 卻認為這樣並不能解釋非營利組織自古即存在的現象，因此，他提出「第三者政府」的理論。「第三者政府」在服務的提供上並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制。所謂「第三者政府」，主要的特徵是由民間非政府組織執行政府目標，對公共基金的支出具有實質上的裁量權，代為政府執行公權力。非營利組織蓬勃的產生，主要是調和人民對公共服務的渴望，但又懼怕政府權力過度膨，因而透過第三者政府形成的組織，來增加政府提供福利服務的特色與功能。

#### 四.志願主義

志願主義與志願服務人員 ( Volunteers ) 為非營利組織之重要組成份子，志願服務人員除了為非營利組織獻身活動外，透過志願服務人員參與志願方案，亦成為政府輸送財貨與服務之重要途徑。

志願主義之意涵亦同於志願服務，除了包括自發性、地方草根性的公民參與；亦為政府輸送財貨與服務之重要途徑。美國在 1980 年舉辦對志願主義之國家研討會中，即認為政府已經成為志願主義之最大消費者之一，明顯地，已有越來越多的志願服務者為政府雇用。

沃克 ( Wolch, 1990 ) 更以為志願主義實為推動當代社會變遷之主要推進器。衡諸志願主義在現代國家之興盛與影響，其背後所代表的即是非營利部門之動力與精髓，實值得吾人關注。

### 2.1.3 社會學之理論

公私協力興辦理論就社會學的角度而言，可以從核心價值、資源來源，以及效率與成本等層面觀察，說明如下：

#### 一.公私協力興辦

在緊扣公共利益和公共目的的核心價值，及從公民參與角度思考，似乎自願非營利組織 / 部門 ( Voluntary non-profit organization/sector )，由於其「取私為公」、「去私存公」的特性使然，相當可以擔負政府與民間社會合作的使命，實值得在執行各項行政革新方案和加強政府與民間合作策略時優先考量 ( Osborne and Gaebler, 1993 )。

公共服務與公營事業之非營利化 ( nonprofitization ) 因能固守並發揚公共部門所應具有的公共性和公共責任，對「公民參與」和「公私合作關係」的建立越來越顯得重要，請參見圖：



	鄉村俱樂部	療養院
--	-------	-----

資料來源：修訂自 H. Hansmann. , ( 1980 )

## 二.資源依賴理論

在從社會資源的角度而言，Pfeffer & Salancik (1978)認為：組織是受限於外在環境的；組織的活動與結果是受到其環境脈絡所影響。也就是強調組織必須引進、轉換環境當中的資源，作為組織內部運作的原料 ( materials )，以維持組織生存，而通常這些資源主要需從組織外部取得。「資源依賴理論」提出兩個核心概念：第一是組織所受到的外在限制 ( external constraint )，即組織必須對掌有重要資源的外在組織其需求做出回應；第二是組織的行政管理人員，為確保組織的存續，會可能的控組織對外在環境的依賴情形。

在社會體系及社會互動中，「相互依賴」存在於：行動者無法完全控制達成目標所需的條件、或是在行動過程所期望的結果。因此，組織對外在環境的依賴，將使組織行為遇到外在因素的影響或限制，甚至可避免 ( Scott, 1987, 引自周士登 )。而組織為求其生存與發展，不僅將順從環境的需求，並會主動回應外在環境的限制與控制，同時組織並會採行不同的對策去改變依附的情形 Pfeffer ,( 1982 ) 因而 Pfeffer & Salancik ( 1978 ) 認為有三個因素將決定組織與外在環境相互依賴的程度：

(一) 資源的重要性，即指對組織在發展生存上具有關鍵性影響的程度，換言之，對組織在運作上越重要的資源，組織對其的依賴程度也越高。

(二) 資源擁有者的決定，即對於掌有資源，管控與監督者而言，其決定資源配置的方式與流向，均會對組織在接近與獲取資源的過程中，造成影響力，同時可看出擁有決定資源的行動者，其具有較多的權力。

(三) 資源的可替代性，當組織所需資源遭到壟斷，或是可資運用的資源即已不足，是否有替代性資源可以利用，倘若沒有，則組織勢必

對於擁有資源者將產生高度的依附程度。

Pennings (1985) 亦將組織間資源的依賴關係區分為，水平依存 (horizontal interdependency)、共生依存 (symbiotic interdependency) 和垂直依存 (vertical interdependency) 三類。「水平依存」是指組織間為獲得相似資源，且輸出相似產品或服務，而建構的競爭關係，這些組織在結構上處於同等地位的競爭對手，因有著相同或相似的目標、功能、或服務對象，競爭者之間可能因而形成利益一致的立場，建立聯合陣線的互動關係。「共生依存」則是指組織之間彼此提供補給品，雙方間並未掌握對方所需的資源。「垂直依存」乃指組織之間有明顯的垂直與依賴關係，組織一旦納入了垂直依存關係體系，內無論做任何決定都必須考量這層關係，不僅造成組織活動的壓力，也使得組織為爭取資源而喪失自主性 (引自邱從甯，民 84)。

因此從資源依賴理論出發，可以檢視當前非營利組織所需要的資源有哪些？他們所需要的資源存在於何處？有哪些資源是必須透過政府部門的提供才能滿足，相對而言非營組織本身亦具有哪些資源？這些資源有哪些是政府部門必須要依賴的兩者間經由怎樣的關係來相互取得資源，同時因為資源的交換而發展出何種關係。

### 三. 民營化理論

Hanke (1987) 認為係指把公共財貨及服務的提供，自公部門移轉至私部門的活動；旨在擴張所有權基礎及社會參與感，使大家有同船一體的感覺。包括引進加強競爭減低競爭的障礙，以提高效率；政府服務項目鼓勵由民間提供負擔的解除 (load shedding) Weiss (1990)

Denhardt (1991) 指出：「公共服務領域目前最重要的趨勢之一，便是有越來越多的公共服務透過私人，特別是非營利組織來傳遞... 這個趨勢與民營化活動有關。」

然而，民營化在理論上與實施的結果，雖然具有促進競爭、降低成本、提高效率等優點，但亦產生了一些缺點與限制：諸如公私利益輸送、貪污腐化問題；經濟的效率性取代了社會的公平性；公共責任的不明確；以及公共利益的模糊、被犧牲。因此產生了許多對民營化

的爭論 在成本效率方面、解除管制負荷、民間資源運用（含大眾參與）、政府監督管理能力、公權力完整性、公共利益（含公平公正）的保障及共識合作（包括公部門員工對民營化態度與公、私部門共識問題）等議題上。

就憲法福利國原則的要求下，國家本負有興辦公共建設之給付義務。基於公共設施的公有財性質與公用事業自然獨占的特徵，在市場失靈的情形下，公共建設的提供更應由國家來負責。不過因為民主政治本身存有盲點，造成政府失靈之情形，故而需要民間力量來補足政府施政能力之不足。此即為公私協力理論之濫觴。接著非營利組織理論興起，從經濟學的基礎上，提供迥異於經濟學的觀點，來解釋公私協力之必要性。即相對於市場而言，非營利組織可以提供更好之服務；而相對於政府而言，非營利組織亦可作為公共財之受捐贈者與提供者。而形成「第三者政府」。並且在志願主義下，提供公私協力主觀上之因素。而非僅基於經濟學上私利之考量。另就社會學的觀點而言，其在內部關係上，就公共利益公共目的之核心價值探討公私協力之特性；並就外部結構上，說明依資源依賴之種類與程度，公私協力所可能發生與應注意之情形，這些學說皆為公私協力理論提供有力之理論基礎。

## 2.2 促參法中規定民間參公共建設範圍與獎勵措施

### 2.2.1 促參法中之適用範圍

何謂公共建設，在我國法制上欠缺明確之定義。從公法學之角度觀察，可說公共建設者乃國家基於給付行政所產生之義務，為對社會大眾或具有特定條件之人提供各種足以便利生活之公共設施或其他服務，而進行之開發、提供、經營或獎勵等措施，以實現憲法所揭櫫之福利國原則（廖義男 民 88）。因此在概念上常將公共建設之規劃、開發、興建與經營等，視為國家之專屬權。惟自促進民間參與公共建設

法公佈後，其於該法第三條中，一方面於一定程度內劃定公共建設之種類範圍；另一方面規定公共建設以不限於國家或政府機關開發經營為主，民間亦得參與之。其於立法理由中稱：「本法對於公共建設，係採廣義概念，以供公眾使用或促進公共利益之建設為適用對象」，而規定其範圍項目如下：

- 一、交通建設及共同管道
- 二、環境污染防治設施。
- 三、污水下水道及自來水設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教設施。
- 七、觀光遊憩及森林遊樂重大設施。
- 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。

根據促參法第五條規定：「本法所稱主管機關，為行政院公共工程委員會（第一項）。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（第二項）」。因此行政院遂在「民間參與公共建設法之重大公共建設範圍訂定及認定原則」中規定中央目的事業主管機關，以利迅速判斷開發事業之管轄主辦機關，列表說明如下：

表 2-2 公共建設類別之依據與主管機關

公共建設類別	依據	中央目的事業主管機關
交通建設	促參法第三條第一項第一款	交通部
環境污染防治設施	促參法第三條第一項第二款	行政院環境保護署、內政部
共同管道、污水下水道、自來水設施、社會福利設施、公園綠地設施、新市鎮開發	促參法第三條第一項第一、三、五、十、十二款	內政部
衛生醫療設施	促參法第三條第一項第四款	行政院衛生署
勞工福利設施	促參法第三條第一項第五款	行政院勞工委員會
文教設施	促參法第三條第一項第六款	教育部、行政院文化建設委員會、內政部
觀光遊憩及森林遊樂重	促參法第三條第一項第七款	交通部、行政院農業委員會、內政部

大設施		
電業設施、公用氣體燃料設施	促參法第三條第一項第八款	經濟部
運動設施	促參法第三條第一項第九款	行政院體育委員會
重大工業、商業設施	促參法第三條第一項第十一款	經濟部、行政院農業委員會
重大科技設施	促參法第三條第一項第十一款	行政院國家科學委員會

資料來源：行政院公共工程委員會網站《<http://www.pcc.gov.tw/big5/>》)

### 2.2.2.促參法獎勵措施

就語意而言，「促進」之語意範圍較寬廣，旨在加強民間參與意願，而「獎勵」一詞則較偏重租稅獎勵之含意。促參法之名稱採「促進」，即反應此一法案之政策意義。依本法執行之公共建設計畫，主要在加強民間的參與意願，未必皆有給予租稅獎勵之必要。準此，對於私有地徵收或租稅獎勵，僅適用於本法第三條第二項規範之重大公共建設範圍。關於促參法中所規劃之獎勵協助措施主要可分為三大部分（胡仲英 民 88）：

- 一、 用地取得與開發之協助
- 二、 融資與籌資之協助：
- 三、 稅捐優惠之協助

此將促參法之促進與獎勵措施圖示如下：

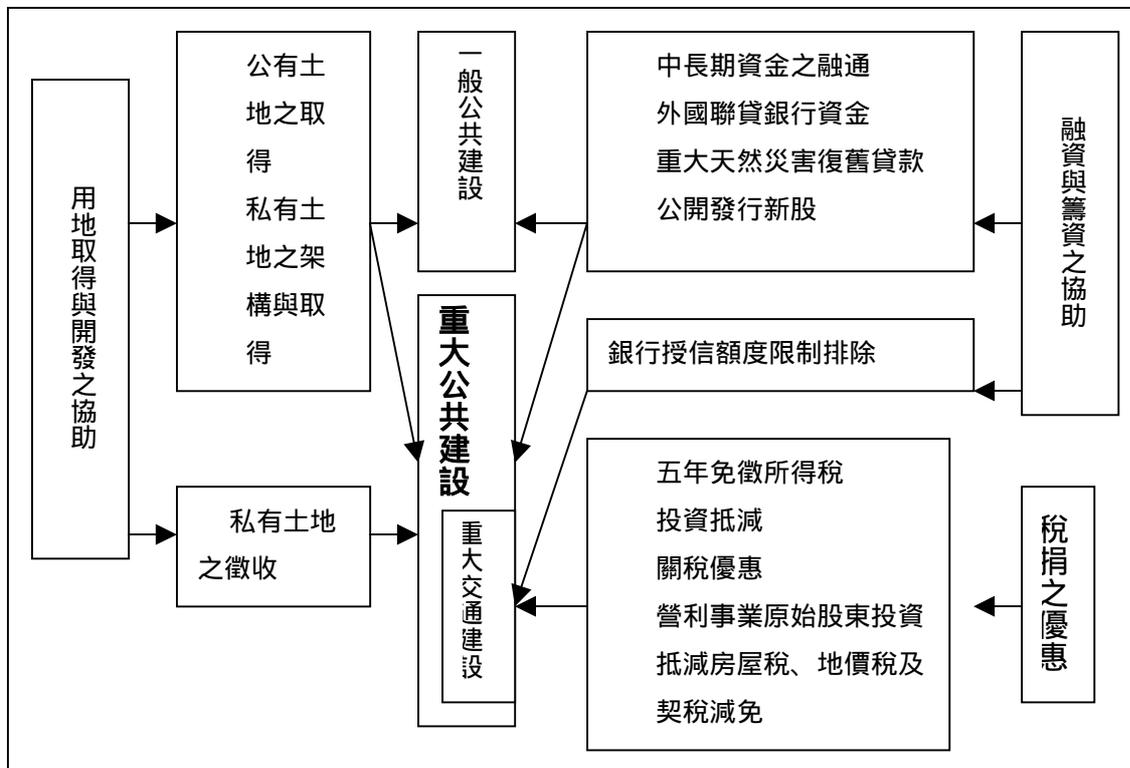


圖 2-2 促進與獎勵措施圖

資料來源：胡仲英，(民 88)

## 一. 用地取得及開發之協助

(一) 依取得建設土地之特別程序，對於民間機構給予公有土地撥用、徵收私有土地提供使用之協助

主辦機關應協調都市計畫主管機關辦理都市計畫變更，以利民間取得都市用地。至於非都市用地或區段徵收用地，為避免發生土地投機現象，變更現有程序，明定得先行報准徵收、撥用、變更新用途、交換使用 或區段徵收收後，再依法辦理變更編定或發布實施都市計畫。

關於公有土地主辦機關應協調公地管理機關進行公有土地撥

用，並得以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資等方式提供民間機構使用，配合政策必要時亦得讓售；租金或使用權利金並依優惠條件議定。

對於公共建設需用之私有土地，應以一般買賣價格先行協議價購；價購不成時，為尊重人民財產權，並減少土地徵收之抗爭，以加強公共建設之執行績效，土地屬重大公共建設所必需者，方得徵收；徵收後得以聯合開發、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及優息條件提供民間機構利用。

### **(二) 協助民間機構取得通行土地地上權，或徵收後租予使用**

民間機構興建公共建設需穿越公、私有土地之上空或地下時，應取得地上權。私有土地協議不成時，主辦機關得準用徵收規定取得地明定除由民間機構協議取得地上權外，主辦機關得準用徵收規定取得私有土地之地上權，租與民間機構使用，以利民間機構為公共建設之需要，穿越公、私有土地之上空或地下；如致該土地無法為相當使用時，土地所有權人並得依法要求主辦機關進行土地徵收，以減少地主之損失。

### **(三) 維護民間機構對公共建設興建與營運之順暢，對鄰地所為禁止措施之協助**

為確保公共建設興建與營運之運行順暢，因此於民間機構進行興建、營運時如有需使用鄰地、進入鄰地或限制其使用或必需令其拆除其他工作物時，主管機關應給予必要之協助，以確保公共建設之成功，茲說明如下：

#### **1 對鄰地予以禁建、限建之協助**

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。

## **2 於必要時對鄰地予以進入之協助**

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、佔有人、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、佔有人、使用人或管理人不得拒絕。

## **3 對鄰地建物予以拆除之協助**

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、佔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。

## **4 共架、共構管道之協助**

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。

## **5 允許使用公物之協助**

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

### **(四) 放寬管制，賦予附屬事業經營權**

放寬都市計畫土地使用分區管制及非都市土地使用管制，並得以出租、設定地上權、讓售、信託方式提供民間機構開發附屬事業。附屬事業所得並應計入該公共建設整體財務收入中。

## **二. 融資及籌資優惠之協助**

### **(一) 政府補貼利息或投資其建設一部之協助**

政府得於依本法核定之公共建設無法完全自償時，補貼其貸款利息或投資其建設之一部，以提高公共建設之投資誘因。

### **(二) 向金融機構融資之協助**

#### **1 洽請金融機構或特種基金提供中長期貸款之協助**

為協助參與興建或營運之民間機構取得專案融資，主辦機關得視資金融通之必要，洽請金融機構或特種基金提供中長期貸款，使相關資金亦能挹注於相關公共建設。

#### **2 對於重大交通建設放寬授信額度**

另重大交通建設之貸款與一般公共建設貸款性質不同，通常所需資金較為龐大，為提高金融機構可供融資之額度，特排除銀行法第三十三條之三及第八十四條有關授信額度之限制，但亦僅限於其為配合政府政策並經財政部核准者。

#### **3 天然災害復舊貸款之協助**

民間機構於公共建設興建營運時因天然災害而受重大損害時，主辦機關應協調金融機構或特種基金，提供重大天然災害復舊貸款。

### **(三) 對民間機構向資本市場籌資之協助**

#### **1 放寬民間機構公開發行新股之法令限制**

參與公共建設之民間機構得以公開發行新股之方式募集民間資金，不受公司法第二百七十條第一款之限制。

#### **2 放寬民間機構發行公司債之限制**

民間機構經辦理股票公開發行後，即得發行指定用途之公司債，以募集民間資金、充實資本結構，不以上市上櫃公司為限，排除公司法有關公司債發行總額及部分資格條件之限制，以廣募資金。



### 三. 稅捐優惠之協助

#### (一) 五年免納營利事業所得稅之優惠

重大公共建設之興建、營運常須投入龐大資金並負擔高度風險，促參法中明定辦理重大公共建設之民間機構，於其營運初期開始有課稅所得之前五年免徵營利事業所得稅。

#### (二) 四年抵繳營利事業所得稅之優惠

民間機構有關設備、技術或研發之投資，與營利事業股東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且持股滿二年以上者，給予營利事業所得稅抵減之優惠，以激勵重大公共建設之完成。

#### (三) 進口關稅免徵與分期繳納之優惠

為降低重大公共建設之投資與營運成本，以疏解資金需求壓力，興建期間進口所需機器、設備而國內確無產製者，免徵進口關稅；興建期間進口所需機器、設備而國內已有產製者及營運期間進口所需機器、設備者，均給予關稅記帳分期繳納。

#### (四) 地價稅、房屋稅與契稅減免之優惠

為提高民間參與重大公共建設之誘因，凡供直接使用之不動產，地方政府得減免其地價稅、契稅及房屋稅，以減輕財務負擔。

#### (五) 投資股票價款 20% 抵減營利事業所得稅額

為使社會大眾樂於參與公共建設，因此規定凡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。

茲圖示如下：

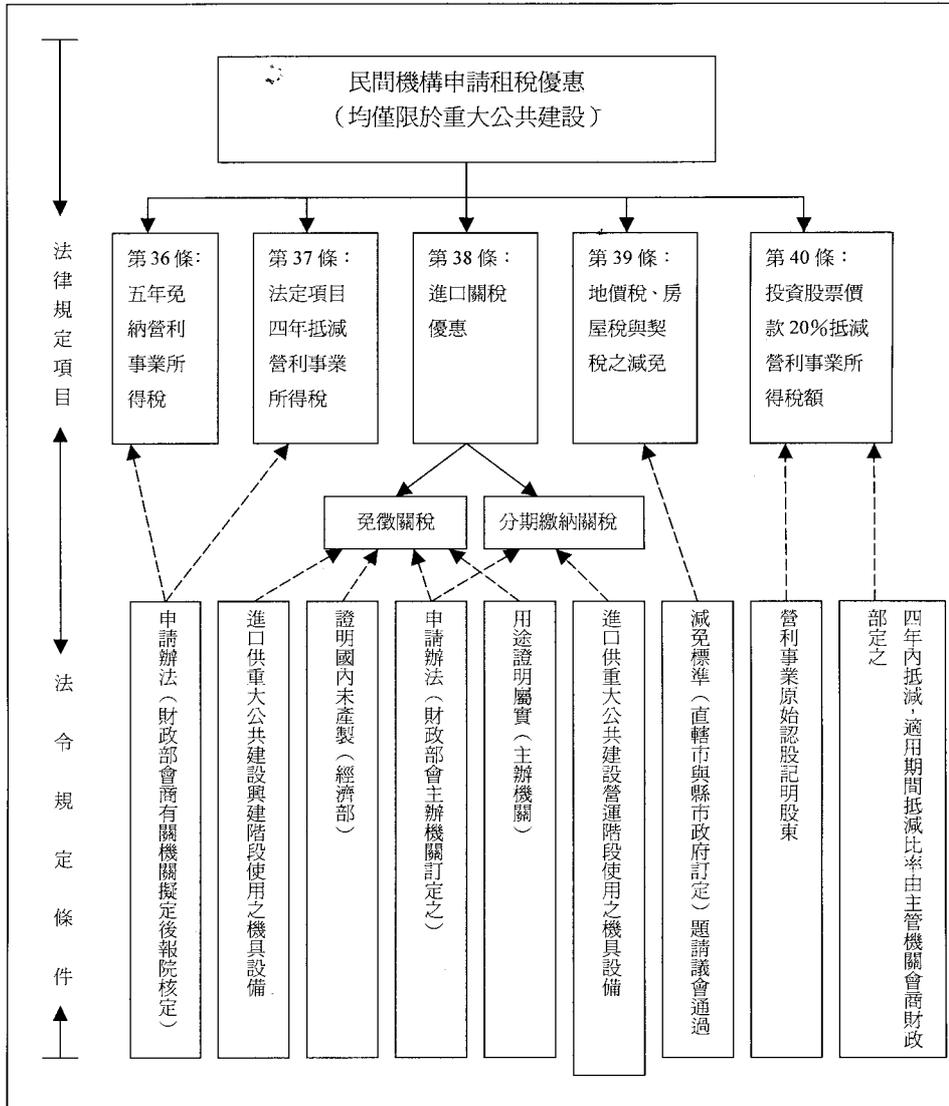


圖 2-4 申請租稅優惠流程圖

資料來源：胡仲英，(民 88)

## 2.3 促參法相關理論依據

BOT 制度已蔚為世界各國興辦公共建設之主要模式，特別對於開發中國家，往往是吸引外資投資之利器。經過多年實務實踐之結果，以及與其他學術領域之衝激，因此 BOT 相關理論亦逐漸形成，並作為 BOT 制度之指導原則。茲介紹如下：

### 2.3.1 財產權理論

以經濟學的角度而言，財產權由三個要素構成，即決策權、交易權（買賣或移轉）及收益權。財產權之三要素缺一不可；任一要素受到限制，財產權便不完整。

完整的交易權與收益權可扮演兩種重要功能，即決策權的轉讓（Assignment）與控制（Control）。首先，就決策權的轉讓而言，在完美的市場（Perfect Markets）中，如決策權可自由交易且交易人可不受限制地從中收益，則該決策權將最有可能被對其評價最高者取，而所謂對其評價取高者，往往是對如何運用該權利，最具專門知識與能力者。

其次，所謂決策權的控制乃指掌控績效評估的過程與規則，以及對個人的工作績效實施獎懲。對擁有決策且享有完整交易權與收益權的個人而言做出無效率的決策，以致降低決策權之價值，對本本身形同忝罰；反之，做出有效率之決策，以致增加決策權之價值，對本身形同獎勵。因此決策權與交易權、收益權的結合，將誘使決策者有效率地運用決策權，而達成控制決策的功能。

基本上，我們可將 BOT 視為政府將公共建設的決策權，連同相關的交易權與收益權，一併完整地移轉給私部門的一種體制改革。此改革的成功端視：（1）所釋出財產權是否完整，以及（2）取得該權利者是否對其運用最具專門知識能力者。

### 2.3.2 政府經濟學

由於公共建設涉及及公共利益及公權力的行使，BOT 財產權的定義與設計必須透過立法。但在民主社會中，重大民生法案的立法，往往是相關利益團體互相較勁的政經互動過程。既得利益團體往往可利用現有資源發揮其政治槓桿（Political Leverage）或影響力，以維持既

得利益。各種既得利益團體的運作，往往使 BOT 財產權殘缺不齊，而影響 BOT 績效。

### 2.3.3 特許競標理論

BOT 財產權由公部門到私部門的移轉，一般要透過特許競標 (Competitive Concession Tendering)，但特許競標有其複雜性。首先，BOT 特許競標面臨資訊不對稱的問題。BOT 競標人因受投標時間與備標成本的限制，在研擬投資計畫書時往往無法取得完整的工程資訊，而無法準確報價。除資訊不對稱，BOT 報價受特許期間種種不確定因素的影響，如，愈具避險傾向者 (Risk Averser) 所要求之風險溢價 (Risk Premium) 愈高。

在資訊不完整及不確定因素的影響下，BOT 特許競標往往無法以傳統的價格標決標，迫使競標者面對面直接競爭。這對具投機行為 (Opportunistic Behavior) 的競標團隊特別有利，因投機團隊可先行「卡位」，再於得標後設法改變特許條件。公部門在計畫執行階段因背負行政壓力，對得標者的要求，往往只能傾向儘力配合，尤其對政治資源豐富的民間經營團隊。

總而言之，由於資訊不完整、不確定因素及競標者的投機主義，BOT 特許競標一能保證取得 BOT 特許權者一定是最具相關的專門知識與能力者。(胡仲英民 88)

### 2.3.4 BOT/BOO 與其他相關模式

如前所述，就民間參與公共建設之制度而言，雖然大多數的情形皆以 BOT 之方式興辦，但基於因時因地置宜的考量，也形成其他以 BOT 模式為基礎的開發模式。如促參法第八條即規定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，移轉該建設之所有予政府 (BOT 模式)。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 (BOO 模式)。三. 由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（ROT 模式）。五.由政府投資興建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（OT 模式）。六.為配合國家政策，由民間機構投資興建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運（BOO 模式）。七.其他經主管機關核定之方式。茲就 BOT 等相關模式列表說明如下：

表 2-3 開發經營公共建設相關模式

BOT Build- Operate Transfer	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公共建設之興建由民間辦理，並由民間以特許經營權之式營運一段時後再將產權移轉由政府經營</li> <li>2. 公共設施的規劃、興建與營運委由民間來辦理</li> <li>3. 具備有足夠的商業性或自償性</li> <li>4. 通常政府必須行使公權力協助業者取得所需土地</li> <li>5. 資金需求龐大</li> </ol>
BTO Build-Transfer Operate	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 政府就現有的公共設施，以合約方式委託或出租給民間經營</li> </ol>
BT      Build Transfer	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由民間自備資金興建政府核定之建設計畫，完工後將設施移轉給政府</li> <li>2. 政府則於完工後逐年編列預算償還建設經費及利息，或於施工期階段性付款，部份款項於完工後再分年償還。</li> </ol>

OT Operate Transfer		1.由政府興建完成之建設計畫，經核准由民間機構投資營運其一部或全部者，由政府藉助民間營運能力及資源作為有效率之營運
BOO Operate	Build Own	1. 民間依據政府的規畫，自簽購置土地興建公共建設，並經由政府以特許經營方式准許民間企業營運一段期間，作為投資報償。 2. 在經營期後，民間企業毋須將公共設施交還給政府，而可行繼續經營或於資本市場中出售股份，尋求其他投資人的參與投資。
ROT Refurbish Operate Transfer		1. 透過合約關係，由民間機構投資修復公共建設，並因而取得一定期間得營運權 2. 待營運期滿後，再將公共建設營運權交還給政府
BOOT Operate Transfer	Build Own	1. 一種是廠商擁有該項公共建設產權，在特許期滿後，廠商將該公共建設以有償之方式移轉給政府 2. 一種是政府在特許中授與某些物業
DBFO Design- Finance-Operate	Build	1.在特許公司營運期間由政府編列預算，依約支付費用給特許公司，而不直接向使用者收費

資料來源：研究者自行整理

由前述表格可以發現，BOT 制度之重點在於公共建設之興建與經營，就公共建設之興建部分而言，政府往往因為欠缺經費故而需要民間資金之援助，而就公共建設之經營而言，亦往往因為民間組織較政府具有效率與風險承擔之能力，故而需藉助民間經營之經驗。只不過其模式在於興建權與經營權歸屬於組合而已。就非營利組織參與公共建設而言，非營利組織往往在某些層次上較政府具有募集資金之能力（例如慈善團體之募款），而其公信力亦不遑於政府，因此可以在公共建設上取得興建權。而在經營上，因為非營利組織使命之要求，而可以提供較政府更周全的服務，因此非營利組織在公共建設之經營權上，可以有更大的發揮空間，因此從 BOT 與其他開發模式而言，非營利組織均有參與之空間。

## 第三章、文獻探討

本研究在探討非營利組織以「BOT」等模式參與開發經營公共建設之可行性，首先概述非營利組織，並依其角色、功能及組織的管理、使命等層面探討，再就當前有關政府與非營利組織互動關係提出說明，且分析非營利組織相關類型適用促參法之開發範圍，作為評估可行之依據。

### 3.1 非營利組織概述

依社會組織的觀點來看，政府被稱之為公共部門（public sector），企業被稱為私有部門（private sector）。而其它諸如學校、教會、研究機構、醫院、基金會、慈善機構、社會運動團體、藝術及文化組織、博物館、或是興趣團體性質的協會及聯誼會等等，其背後的設立單位則包含了官、半官方或者純係由民間團體；有的從事營利行為，有的則否；而其任務、特性、目標也不一致，從中逐形成一個龐大的「第三部門」。要釐清其中複雜的組織運作型態，及其界定之道，殊非易事。不過，在結合管理及社會學概念之後，至少可以三個角度來瞭解其中涵義，分別為：一.非營利組織特性 二.非營利組織的社會功能與角色 三.非營利組織經營管理。

#### 一 非營利組織特性

美國學者 L. M. Salamon 和 H. K. Anheier 在他們針對非營利組織的定義做的研究中，將各種定義加以分類，共分法律定義、經濟／財政定義、功能定義及結構／運作定義等四種，在此四種定義中，以結構／運作定義能說明非營利組織的涵義，它包括下列幾項特色：

（一）正式的組織：它必須有某種程度的制度化，臨時和正式的民眾集合並不考量為非營利組織，即使這種集合對民眾的生活是非常重要的。非營利組織要能得到國家法律的合法承認，有了法人團體資格，才能為團體的託付訂定契約和保管財物。

- (二) 民間的組織：它必須與政府組織有區隔，既不是政府組織的一部份，也不由政府官員充任的事會所管理，但這並不表示非營利組織不能接受政府的明顯支持，或是政府官員不能成為董事，最主要的關鍵正在於，非營利組織在基本的質上就必須是民間組織。
- (三) 非利益的分配：非營利組織不是專為本身組織產生利潤，它可以在特定的時間中聚集利潤，但是要將其使用在機構的基本任務上，而不是分配給組織內的財源提供者，這是非營利組織與私人企業的最大不同之處。
- (四) 自行治理：非營利組織能自行監控本身的活動，它有內部的治理程序，不接受外在團體的控制。
- (五) 志願性的團隊：非營利組織包括某些程度的志願參與機構活動的導引或是事務的管理，譬如由志願人員組成負責領導的董事會。
- (六) 公共利益的屬性：非營利組織為公共的服務，並提供公共財。

## 二 非營利組織的社會角色與功能

非營利組織的存在對於這整個社會而言具有一定的影響力。基本上，非營利組織追求的是社會利益 (social profit)，是以滿足社會上多數人需要為主，與社會應有非常密切的互動關係，因此非營利組織需要瞭解社會環境變遷，對整體社會造成什麼樣的衝擊或影響，非營利組織應如何在此環境變遷中扮演適當的角色以及發揮其功能。

根據 Kramer (1981) 所提出的，他將非營利組的角色與功能歸納如下：

### (一) 開創與創新的角色功能：

因為非營利組織本身具有組織彈性，功能自發性及民主

代表性，其對社會大眾的需求較敏銳，通能以多樣化的人力發展切合時宜的策略，並給予規劃、執行、從實際行動中體驗其理想，尋找適宜的工作方針與方法，引領社會的發展與創新。

(二) 改革與倡導的角色功能：

非營利組織能透過社會各層面、角落的參與和實踐中，洞悉社會脈動的核心，並透過輿論遊說，促使社會價值觀與態度之變革，督促政策與法規的制定與修正，成為整個社會體系之批評者與監督者。

(三) 價值維護的角色功能：

非營利組織運用各種管道激發民眾對公共事務的關懷及參與，並提供培育社會精英和領袖之場所，以提升生活品質，這一切均有助於民主社會理念的伸張及維護各種正面的價值觀。

(四) 勞務提供的角色功能：

基於公共財的特性，一般私人企業基於利潤取向的考量，大多不願提供。但礙於大眾需求的迫切性，所以具有公共財屬性的財貨或勞務大都經由非營利組織來提供，不論是政府單位或是私人團體，均可以彌補此方面的供給不足。

### 三、非營利組織經營管理

(一) 非營利組織管理策略概述

非營利組織管理在美國已蔚為風潮，而且從 70 年代開始已有相當深入的研究。因此，Melissa Middleton Stone 和 Willian Crittenden 兩位學者將自 1977 年中間所有的有關非營利組織策略管理的文獻作一番整理。其中這兩位學者將所有的文獻分成下列種類：

- 1 策略形成 ( Strategy Formulation ) : 著重於策略計劃的過程 ( Planning process )
- 2 策略內涵 ( strategy Content ) : 組織領導階層對於組織活動

的方針。

3 策略執行 ( strategy Implementation ) : 如何將策略轉換成為實際行動。

4 組織績效 ( Organizational Perfertmance ) : 績效指標與策略管理，如計劃過程、執行計劃等等之間的相關程度。

5 管理階層 ( Governance ) : 非營利組織管理者如何設計及發展組織的全面性方向。

除了以上的大目標分類以及相關定義之外，更將每一分類細分成數個細項，茲將每個細項代表的重點加以說明：

表 3-1 非營利組織策略管理研究分析

策略研究分類	策略研究細項分類	主要問題分析
策略形成 ( STRATEGY FORMULATION )	使命 ( MISSION )	NOP 之使命如何影響策略的形成。
	目標 ( Goals )	其目標內涵何，如何在策略形成過程中解決目標衝突問題。
	策略發起人 ( Strategy Initiators )	負責人如何促成策略形成。
	資訊處理 ( Information Comprehensive )	那些資訊是必須且如何分析，在形成策略之過程中，有否時時掃瞄大環境、分析競爭對手、以及內部評估。
	權變 ( xontingencies )	組織以及環境因素如何影響策略形成過程。
	正式化程度 ( Level of Formalization )	策略規劃之正式化程度有多少。
策略內涵 ( STRATEGY CONTENT )	策略類型 ( Typologies )	組織採用何種策略以及如何執行。
	權變 ( Contingencies )	那些內在或外在因素影響策略。

策略執行 ( Strategy Implementation )	溝通 ( Communication )	如何將策略對內部以及對擁護者形成有效溝通
	架構 ( Structure )	策略改變對組織架構改變、控制系統有何關連。
	權變 ( Contingencies )	眾多擁護者、不確定性以及其它因素如何影響策略。
組織績效 ( ORGANIZATIONAL PERFORMANCE )	績效 ( Performance )	如何衡量績效。其績效衡量有否與策略內涵、執行相關。
管理階層 ( GOVERNANCE )	董事會 ( Boards )	董事會功能、董事會影響策略之程度。
	管理者 ( Managers )	管理者風格、專業、認知等等影響策略之程度。

資料來源：Stone, Melissa Middleton & William Crittenden, ( 1977:1992 )

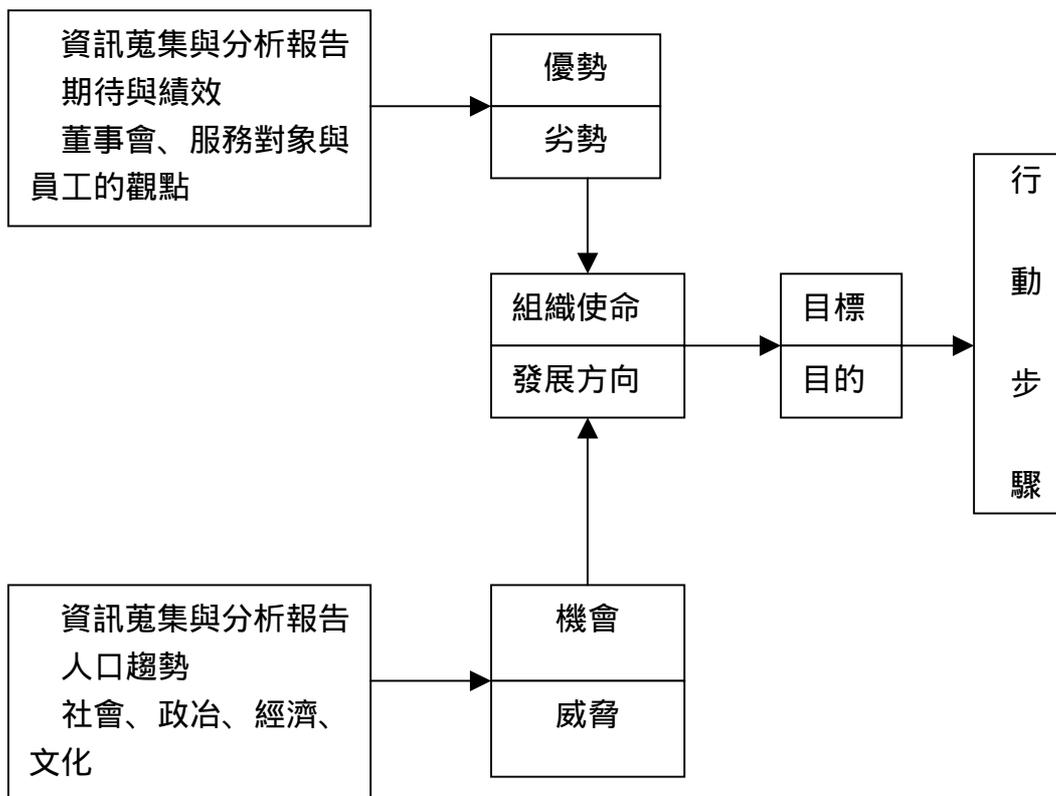
## (二) 非營利組織募款之策略性規劃

「策略性規劃」Mixer, ( 1993:94 ), 張在山, 民 80 年) 可以定義為：一種理性決策的過程，兼顧內在與外在來預期及變動的人口、科技、服務需求等，並依據組織的財務、行政及制度等因素的考量，規劃足以解決組織現況問題與未來發展的策略。

而「募款」在非營利組織之策略性規劃中，是一相當重要的核心主題，尤其是那些依賴捐贈程度高的組織。組織不管選擇何種方案或服務方式，都必須考慮組織的財務狀況。因此，策略性規劃對於募款的重視，即在保證組織財源的穩定。

關於募款策略性規劃 Mixwe ( 1993 ), 可以下圖表示：

## 組織



**圖 3-1 募款策略性規劃流程**

資料來源：修正自 Mixer (1993:97)

### (三) 非營利組織與營利組織

非營利組織與營利組織的不同點，依照 Knoke 和 Prenskey 二位學者從組織理論的觀點來看，有以下的差異：

**表 3-2 營利組織與非營利組織之差異**

	營利組織	非營利組織
激勵系統與參與 ( Incentive Systems and Participant Commitment )	1 功利性集中系統 2 激勵所需的資源來自市場	1 以道德規範、情感為激勵 2 資源來自於會員以及擁護者
正式結構 ( Formal Structure )	1 複雜的分工制度， 垂直和水平化	1 簡單分工以及內部正式結構
領導和權威	1 科層式權威	1 鬆散、同盟式權威

( Leadership and Authority )	2 決策集中 3 專業領導	2 民主式決策 3 業餘領導
環境條件 ( Environmental Conditions )	1 專門化結構適於穩定環境	1 一般化結構適於不穩定環境
效能 ( Effectiveness )	1 利潤、成長目標 2 數量化績效指標	1 綜合性、情感性指標 2 不明確、非量化指標

資料來源：Knock David & David Prenskey ( 1996 )

#### (四) 非營利組織之使命

使命的意義在於決定組織的經營方向以及目標的達成，對非營利組織而言，使命是不可或缺的。使命的存在決定了組織的價值。行銷大師柯特勒對使命的界定範圍有下列使命的五個要素：

##### 1 組織的歷史 ( History )：

每一組織均有其目標、政策和成就的歷史。組織在過去的成就，顯示出組織過去致力所達成的目標，因此在界定組織的使命時，最好不要偏離其過去的歷史。

##### 2 組織所有人與管理者的偏好 ( Current Preference of Owners and Management )：

引導組織的這些人，皆有他們個人目標以及對市場的洞察力，因此他們所採的任何行動，也會影響到組織的使命。

##### 3 市場環境 ( Market Environment )：

市場環境也會影響組織的使命，市場環境主要是在界定組織的主要機會和威脅。

##### 4 組織的資源 ( Resources )：

組織所能獲得的資源，往往決定其經營使命是否能實現。

5 獨特的競爭能力 ( Distinctive Competences ):

組織應以其獨特的、有別與其它組織的特有優勢來建立其使命。

另外，管理大師彼得·杜拉克更針對非營利組織提出使命必備的三項要件：

- ( 1 ) 注意本身的優勢與表現
- ( 2 ) 時時注意外界的機會和需要
- ( 3 ) 確認自己的信念

### 3.2 非營利組織與政府之關係

Kramer 等 ( 1992 ) 對非營利組織與政府的關係模式可從兩個層面作為區分的參考，第一是「服務的財務與授權」( Financing and Authorixing of Services )，第二是「實際的服務輸送者」( Actual Delivery of Services )，並依此而發展出四種政府與第三部門的關係模式。

表 3-3 政府與第三部門關係之模式

	模 式			
功 能	政 府 主 導	雙 元 模 式	合 作 模 式	第 三 部 門 主 導
經費提供者	政府	政府與第三部門	政府	第三部門
服務提供者	政府	政府與第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：Government and the Third Sector ( 1992 )

第一為政府主導模式 ( Government-Dominant Model ): 即政府扮演主掌經費提撥與服務提供的雙重角色，此乃為一般社會大眾在概念上所認為的福利國家，然而在此模式下，並不指涉為「福利國家模式」，因為福利國家在社會福利所涉及的層面應是由最低層次到最高層次。故對於那些非營利組織不願或無法提供的福利服務項目，必須由政府擔任起最終的角色，政府部門可透過財稅體系與政府基金，來輸送服務對象所需的資源與服務。

第二為雙元模式 ( Dual Model ): 即政府與非營利組織各自提供

福利服務的需求，兩者間並無經費上的交集，而是處在平行競爭的範圍上，由福利消費者自行決定向誰取得服務。基本下在此模式下呈現出兩種形式，一為非營利組織可以補充原應由政府提供的服務，輸送服務至服務對象。二為非營利組織可完全自行設計服務方案提供給服務對象。雖然非營組織與政府部門均可能在相同的服務域提供福利服務，但是兩者卻各自擁有自主性與服務輸送體系。

第三為合作模式 ( Collaborative Model )：即政府擔任經費的主要提供者，由非營利組織擔任服務的提供者，兩者間有密切的往來，但事實上合作的形式可以有很多種，如購買服務、委託辦理等。但重要的關鍵在於非營利組織是如何與政府部門形成合作，兩者的關係為何。就理論上而言可區分為兩種關係，第一是「共銷模式」

( collaborative-vendor model )，即非營利組織是承攬政府部門所交付的福利服務，兩者一搭一唱共同推動政府的福利政策，政府部門扮演上游的福利決策角色與經費資源的供給，非營利組織則是擔負下游執行者的角色，直接面對服務對象的需求。第二是「合夥模式」

( collaborative-partnership model )，非營利組織與政府部門可就福利服務的內涵、範圍、資源配置、服務輸送等層面，共同討論研商，故非營組織不僅止於扮演直接福利服務的角色，並且可以發揮其影響歷來參與政府對社會福利的決策。

第四為第三部門主導模式 ( Third-Sector Dominant Model )：指非營利組織不受政府在經費與服務上的約束，其最大的特性即在於享有足夠的自主性，可以彈性的發展創新服務。並且可針對特殊性服務對象的需求，做出快速的反應與提供。

雖然從上述的關係模式中，可以見到不同的功能表現，能聯結出不同的分工模式，但並未說明福利國家與非營利組織在意識型態上的關連程度。因此 Kuhnle 與 Selle ( 1992 ) 提出另一種區分的方法，他們主要以兩個面向作為劃分非營利組織與政府動態關係的依據，第一是「溝通往來程度」( Communication and contact )；第二是「財務依賴與控制程度」( finances and control )；根據這兩個層次，可歸結出四種動態模式，第一為整合依附型 ( integrated dependence )，第二為分

離依附型 ( separate dependence ) , 第三為整合自主型 ( integrated autonomy ) , 第四為分離自主型 ( separate autonomy )

表 3-4 政府與志願福利服務組織之關係

	親密 ( 溝通往來程度 ) 疏離	
依賴 ( 財務依賴 與	整合依附型	分離依附型
獨立 受控程度 )	整合自主型	分離自主型

資料來源：Government and voluntary organization ( 1992 )

### 3.3 非營利組織適用促參法範圍之分析

考量非營利組織是否適用促參法範圍之目的，主要在於如何利用促參法上獎勵優惠之規定，來加強促進非營利組織之機能。因此首先所興辦之項目必須是以非營利組織之型態為之，而其項目之性質必須屬於促參法第三條所規範之主要類型。就非營利事業組織之類型而言，向來包含極廣，根據喜瑪拉雅研究發展基金會 ( 民 86 ) 出版的『基金會在台灣』中，將其調查後登錄的 1595 家基金會，大致分成「文化教育」、「社會慈善」、「環境保護」、「醫療保健」、「經濟事務」和「其他」等六類。而馮燕 ( 民 85 ) 則依其組織宗旨和自我報告調查結果，將為數最多的全國性文教基金會歸整成：「學術研究」、「文化藝術」、「休閒體育」、「科技教育」、「宗教哲理教育」、「國際文化交流」、「衛生保健教育」、「環保教育」、「社會公益」和「其他」等十類。基於公共建設性質之考量，本研究係以喜瑪拉雅研究發展基金會所列舉之項目為討論對象。

至於促參法適用之項目，其大項目係規定於該法第三條，而就其適用細項則規定於施行細則之中，茲將之整理如下：

表 3-5 非營利組織適用促參法之分析

非營利組織 類型	促參法適用項目	施行細則適用範圍
文化教育	第六款 文教設施。	第十條 本法第三條第一項第六款所稱文教設，指下列各項設施：

		<p>一 公立學校、公立幼稚園及其設施。</p> <p>二 社會教育機構及其設施。但不包括體育場所。</p> <p>三 依法指定之古蹟、登錄之歷史建築及其設施。</p> <p>四 其他經目的事業主管機關認定之文化、教育機構及其設施。</p>
社會慈善	第五款 社會福利設施	<p>第八條 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：</p> <p>一 依社會福利相關法令設立之社會福利機構及其設施。</p> <p>二 依法核准設置之喪葬設施。</p>
環境保護	第二款 環境污染防治設施。	<p>第四條 本法第三條第一項第二款所稱環境污染防治設施，指下列各項設施：</p> <p>一 環境保護相關法規所定之空氣污染防治、噪音與振動防制、水污染防治、土壤污染整治及廢棄物之貯存、清除、處理或最終處置設施。</p>

		<p>二 經中央目的事業主管機關認定之營建剩餘土石方資源堆置處理場及其設施。</p>
醫療保健	第四款 衛生醫療設施。	<p>第七條 本法第三條第一項第四款所稱衛生醫療設施，指醫療機構、精神復健機構、心理衛生輔導機構、物理治療機構、職能治療機構、醫事放射機構、醫事檢驗機構、護理機構及其設施。</p>
觀光遊憩	第七款 觀光遊憩及森林遊樂重大設施。	<p>第十一條 本法第三條第一項第七款所稱觀光遊憩及森林遊樂重大設施，指在國家公園、風景區、風景特定區、森林遊樂區及其他經中央目的事業主管機關認定之遊憩（樂）區內之遊憩（樂）設施、住宿、餐飲、解說等相關服務設施、區內及聯外運輸設施。</p>
經濟事物	第十一款 重大商業設施。	<p>第十七條 本法第三條第一項第十一款所稱重大商業設施，指下列各項設施：</p> <p>一 經直轄市、縣（市）政府認定之供應蔬果、魚肉及日常生活用品等零售業者集中營業之市場。</p>

		<p>二 經中央目的事業主管機關認定，並符合下列規定之大型購物中心：</p> <p>(一) 投資總額不含土地達新臺幣五十億元以上。</p> <p>(二) 一處以上之主力商店及一百五十家以上之中小零售店。</p> <p>三 經中央目的事業主管機關認定，並符合下列規定之大型物流中心：</p> <p>(一) 申請開發面積達一公頃以上。</p> <p>(二) 投資總額不含土地達新臺幣三億元以上。</p> <p>(三) 規劃有貨車進出迴轉空間，並使用倉儲管理資訊系統或輸配送管理資訊系統及棧板、貨架、堆高機等設備。</p> <p>四 經中央目的事業主管機關認定之一棟以上建築物之結合設施，提供廠商設置臨時性攤位展示產品或服務，接受參觀者現場下訂單，或提供會議、訓練服</p>
--	--	--

		<p>務，結合相關附屬商業服務設施，並符合下列規定之國際展覽中心：</p> <p>(一) 展覽館基地面積達二公頃以上，且設置五百個以上之標準展覽攤位。</p> <p>(二) 五百個以上之小客車停車位。</p> <p>五 經中央目的事業主管機關認定提供會議、訓練服務，並結合相關附屬商業服務設施之國際會議中心。</p>
--	--	--

資料來源:研究者自行整理

由以上分析可知，非營利組織所有涉及之項目，幾乎在性質允許的情形下完全可適用促參法之規定，而享受相當程度之優惠措施。因此就非營利組織事業參與公共建設之推展而言，有極大發展之空間，值得政府與民間之重視，而本文之討論及著眼於此種實用之即效性之上。

### 3.4 沿革與現況

民間參與公共建設在我國並非新興事務，中國清朝末年，劉鵬上書請築津鎮鐵路中提及「籌目時艱，當世之事百無一可為。近欲以開晉鐵謀於晉撫，俾請於朝。晉鐵開則民得養，兩國可當也，國無素蓄，不如任歐人開之，我嚴定其制，令三十年而全礦路歸我。如是，則彼之利在一時，而我之利在面百年矣。」，其觀念已涉及特許權等事宜，但因當時仇外氣氛濃厚而未被採納。而台灣首任巡撫劉銘傳(1836-1895)，亦曾在清光緒13年(1887)便奏請清廷允許招集商股100萬兩，以興建南北縱貫鐵路基隆彰化段。近期許多公有土地開發

案，如墾丁凱撒飯店及台北凱悅飯店等，也是採用 BOT 方式交由民間投資興建經營（陳舜田等 民 87）。

目前政府推動民間參與公共建設，乃從民國 82 年 8 月開始，行政院在考量國家整體財政負荷的情形下，通過「國家建設六年計畫期中檢討報告」，之後逐漸形成政策，並獲得朝野高度共識的支持。

首先，立法院在 83 年 11 月審查通過「獎勵民間參與交通建設條例」，並經 總統於同年 12 月明令公布。其次，行政院在 84 年 8 月核定「以 BOT 方式推動國內公共建設」方案，列管南北高速鐵路等 22 項 BOT 示範計畫。有鑑於推動民間參與公共建設對經濟發展的重要性，國家發展會議(簡稱「國發會」)於前述示範計畫相濟展開之際，在 85 年 12 月共同決議「調整政府的角色與職能，即期規劃部分原有或將新建之交通、教育、社會福利、環保、國宅、軍需工業及水電等事項，開放或委託民間經營辦理」。同時，為擴大移轉民營的範圍與方式，國發會進一步要求政府「將行政法所稱之『公共營造物』，例如航空貨運站、醫院等納入移轉民營的範圍」，並「增列經營權移轉，如委託經營或租賃等公有民營方式，俾更能有效的引用民間企業精神，以提昇公部門之經營效率。」為達到民營化的目標，國發會要求政府「落實『獎勵民間參與交通建設條例』，並修法擴大其實施範圍，以健全民間參與公共建設之法制基礎。」為此，行政院蕭院長於 86 年 10 月 16 日裁示行政院經濟建設委員會立即邀集相關部會密集研商，儘速完成制定「促進民間參與公共建設法」，並指示成立行政院促進民間參與公共建設指導委員會，以利相關政策之形成與推動。最後，行政院於 86 年 7 月先後審核通過「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」及「促進民間參與公共建設法」。至此，政府推動民間參與公共建設的政策方針、實施範圍、實施方式，以及推動機制，已大致確立。（陳舜田等 民 87）

## 第四章、研究方法

本研究欲從理論面向與實務案例面向，探討非營利組織參與開發經營公共建設；因此，本研究擬採用「質的分析法」與「內容分析法」進行資料之蒐集與分析，相關的研究方法；陳述如下：

## 4.1 質的分析部分

### 4.1.1 深度訪談

「深度訪談」乃為質化研究中，蒐集資料的一種方法，期望經由在實際的場域中，發掘事實真相，而非強調量化研究的驗證假設，找出因果關係與建立通則。本研究欲探求非營利組織參與政府公共建設之可行性，因此必須經由進入非營利組織內，與組織的主要負責人進行深度訪談，冀望在面對面的對話過程中，瞭解組織的運作情形，及其與政府的交往經驗中，所累積的想法、意見和態度。同時就他們所陳述的事件中，探求出具分析意義的資料。

### 4.1.2 類型

深度訪談的類型包括有：非正式對話訪談（the informal conversational interview）、訪談導引法（the interview guide approach），及標準化開放式訪談（the standardized open-ended interview）（王文科，民 89）。本研究採取「訪談導引法」，即事前選定主題，由研究者於訪談過程，自行決定問題的順序及遣詞用字，以符合訪談情境，加強訪談內容的自然性與關連性。

「訪談導引法」其實也就是一種非結構性的訪談方式，Robert G. Burgess（1982）；引自江明修，（民 85）指出一套標準化的問題將會窄化及限制研究者的觀點，假若研究者以一種自然地問話，引領受訪者交談，將能促使受訪者深入訴說。但他亦指出，這種非結構性的訪談，仍須建立在一個可供依循的架構之上，一個兼具彈性與約束力的架構。故本研究的訪談大綱，即以上述之要求，做為問項設計之依據。

### 4.1.3 對象與抽樣方法

本研究的訪談組織，基本上是以「立意抽樣」與「理論抽樣」為考量基礎，亦即根據非營利組織的角色、組織屬性與貢獻程度，做為選取的依據。茲將考量的因素說明如下：

一. 非營利組織的角色：根據學者 Ralph M. Kramer( 1987 ) 的見解，將非營利組織的角色功能歸納為五種（王永慈，民 76；許世兩，民 81；孫本初，民 83）：

- (一) 服務的前瞻者 ( Vanguard or Service Pioneer ) : 志願福利機構因為具有組織彈性、功能自發性、民主代表性，能敏銳察覺社會的需求，發展創新的服務方法或發掘新的案主群，引領社會革新，著重在其獨創性。
- (二) 價值維護者 ( Value Guardian ) : 機構被期待去維護一群人或社會價值,保持開放管道公民參與服務。
- (三) 倡導者 ( Advocate ) : 非營利組織從社會各層面的參與和實踐中,洞察社會。
- (四) 公眾教育者 ( Public Educator ) : 為維護大眾知的權利，需將服務方式與內容，以及問題的癥結所在告知大眾。
- (五) 服務提供者 ( Service Provider ) : 當政府礙於資源與價值先後秩序的限制，無法充份履行其應提供福利服務時，非營利組織的多樣化服務輸送，恰能彌補這種差距；相對也提供人民更廣泛的選擇機會。

由上可知扮演不同角色的非營利組織，直接反映出組織是如

何實踐其宗旨與目標，而角色上的差異勢必形塑出不一樣的社會形象，進而引導著社會大眾及政府對其認知與看法，並進一步影響彼此的互動關係。因此，研究者乃將非營利組織在角色上的差異，做為選取研究對象的基礎指標。

二、組織屬性：國內目前在各種法律條例中，並無非營利組織一詞，然而非營利組織的特質而言，其中具公益服務性質，為學術界與實務界均認同的觀點。因此從組織的屬性來說，一個非營利組織應具有合法性地位，也就是需經由法律賦予權利能力於一團體人，即法律上稱之的「法人」，依民法第 26 條規定：「法人於法令限制內，有享受權利、負擔義務之能力」。法人的分類，可區分為公法人與私法人，私法人又可分為財團法人與社團法人，前者是以錢的集合為範疇，後者則以人的集合為設立基礎。

三、組織規模：由於非營利組織在我國的發展空間，受限於戒嚴時期前的約束，數量較少。但自解嚴後至今的十年內，許多新興非營利組織紛紛設立，投入到社會福利領域中。但部份歷史較為悠久的組織，在福利服務工作上已累積豐實經驗與實力，因此，在組織規模上較新興組織龐大。而組織規模大小，將直接影響到參與開發之能力。故本研究，將考量組織的發展歷史與規模最為選樣指標之一。

本研究是立意抽樣的選樣方式進行，再根據上述三個標準，以非營利組織的角色為優先考量，依據組織屬性與貢獻程度相同類型的非營利組織為研究母體，作為本研究的主要訪談對象。

表 4-1 樣本描述

機構代碼	機構角色	機構屬性	機構歷史	受訪者稱謂
A	公共建設	政府	六年	科長
B	環境保護	財團法人	八年	組長
C	醫療保健	財團法人	五年	總務長
D	文化教育	財團法人	十五年	執行長
E	文化教育	財團法人	四年	總幹事

資料來源：研究者自行整理

#### 4.1.4 質化研究的嚴謹度

質化研究的目的是在於瞭解某個現象或實體，而對其嚴謹度仍有一定程度的要求。Guba 及 Lincoln (1989) 提出四個指標作為解決質化研究嚴謹度的問題 (張英陣，民 84；尤詒君，民 85)

一. 可靠性 (Dependability): 可靠性在說明質化研究的信度，亦即在研究過程中儘量將可能影響研究結果的因素納入考量，其關鍵在於需詳細記錄研究過程，俾使閱讀者明瞭研究者是如何做決策、如何詮釋，以便判斷資料的可靠性。

二. 可移轉性 (transferability): 意指質化研究的結果能移轉至相似情境的問題，雖然質化研究並非在進行推論或蓋化，但可移轉性所要強調的是，研究者應對研究主體及資料，作貼切的描述，並說明在類似的情境脈絡下，是否會有相同結果。提昇可移轉性的技巧在於「深度描述」(thick description)，也就是說，研究者應盡量做到深入描述受訪者之觀點及思考脈絡，並對資料的意義、發展演進清晰呈現。將研究情境完整的描繪，將使讀者產生身歷其境的感受。

三. 有效性 (credibility): 指研究資料的真實程度，強調研究者應深入瞭解被研究者的內在感受及經驗。增進有效性的技術包括投入研究情境、資料來源多元化、研究同儕參與討論、研究者自身主觀性的探索及研究對象的查核等。

四. 確認性 (confirmability): 確認性所強調的是，研究者如何確保研究資料與結果，是建立在研究對象的情境脈絡上，而非基於研究者的想像。

根據上述四項指標，研究者受限於時間與能力，在本研究中只能盡量做到下列的控制：

一.可靠性方面：研究者將盡力詳細交代研究進行過程，及資料蒐集的方法，以為讀者對本研究之可靠性的參考。

二.在可移轉性方面：雖然研究者在研究對象上,包含了全國性與地方性的社會福利團體，但基於經濟與社會條件各異，因此研究者只單就所蒐集到的全國性組織情況做較多部份的描述，對於其他縣市的借鏡只能是部份的。

三.在有效性方面：研究者將多方收集官方出版品、已出版之研究報告，來豐富資料的多元性。並在研究訪談過程中提醒自己，不因片段的觀察與訪問，或是研究對象的談論內容與方式，而落入偏見的侷限中，並適時提出自己看法與研究對象討論，或撰寫成文請研究對象查核。

四.在確認性方面：在呈現研究資料時，研究者將彙集各研究對象之看法，以及文獻資料的說法，避免使研究者之主觀意識過度涉入。

#### 4.1.5 訪談大綱：

- 一． 非營利組織落實社會福利化之功能
  - (一) 請問您貴會成立的宗旨與使命。
  - (二) 貴會在會務推動上，主要透過那些方案以期履行社會福利之功能。
  - (三) 對公私協力興辦公共建設落實社會福利之看法。
  
- 二． 促進民間參與公共建設法與非營利組織運作之關係
  - (一) 促參法對非營利組織實際運作上是否有助益之影響。
  - (二) 非營利組織服務對象之範圍是否適用促參法所訂定之公共

建設範圍。

三． 非營利組織參與公共建設對經濟之影響

(一) 非營利組織成了政府以外公共財的提供者對社會經濟機制影響之良幣。

(二) 將捐贈資源轉為社會所需要之財貨與勞務以補政府功能之不足，有何看法。



四． 非營利組織參與公共建設經營之技術層面

(一) 貴會在組織經營管理上之策略為何。

(二) 對公共建設經營管理技術層面上有何看法。

(三) 貴會和政府、企業互動中資源相互的運用為何。

五． 非營利組織的資金募集與運用

(一) 請問貴會主要財源募集管道為何。

(二) 運用民間資金開發公共建設對組織會務之影響。

(三) 參與開發公共建設，組織成員對募款辦法之訂定及成效之看法。

#### 4.1.6 訪談概念整理表暨代碼

表 4-2 編碼

機構代號 概念說明	A	B	C	D	E
非營利組織落實社會福利化之功能	1,2	1	1	1	1
促進民間參與公共建設法與非營利組織運作之關係	3	2	2	2,3	
非營利組織參與公共建設對經濟之影響		3	3		2
非營利組織參與公共建設經營之技術層面	4	4	4	4	
非營利組織的資金募集與運用	5	5	5		3

資料來源：研究者自行整理

## 4.2 內容分析部份

### 4.2.1 內容分析

內容分析法是將相關個案檔案的資料素材，進行標準化、有系統、客觀的比較研究方法

(Berelson,1952;Weber,1985;Kracauer,1993) 其特性在於研究資料並非像問卷調查資料，是依照研究者事先預想設計而蒐集的，因此資料的取得較具可控制性和侷限性(王石番，民80)。Holsti(1969)認為在進行內部分析時，應掌握住三項原則：

- 一.客觀性 (objectivity)：指研究者個人的性格和偏見不得影響研究的進行，同時內容項目的定義並須顧及全面性，讓其他研究者在不同時空下，亦能依照相同的方法處理資料，獲致相同結果。對於研究過程中的每一步驟，也均須依照一定的規則和程序進行。
- 二.系統性 (system)：是指研究者應依照特定程序選取樣本，每個項目被分析的機會均等，並須說明對於研究資料的取捨標準，且應符合前後一致原則。
- 三.普遍性 (generality)：強調研究發現必須與理論相關連，若是僅純粹描述內容，而無法與資料的其他屬性或傳播者、接收者之特質，加以連結研究，則其價值將降低。

由於內容分析法大多被應用於文字形式的內容研究，特別是傳播內容方面，如報紙、期刊、雜誌、信件等。在方法論上會衍生出效度問題，即研究者並不容易去掌握文件內容撰寫者的理念脈絡。

#### 4.2.2 案例選取：

本研究的研究母體主要依據相關類型之案例為考量，進行選取及相關背景資料收集。研究者將相關類型及案例整理如下：

表 4-3 研究母體相關案例

類別	案例
文化教育	勞工教育學苑（勞委會） 宗教文化園區（內政部） 客家文化園區（屏東縣） 交通大學國際會議中心 （教育部）
社會慈善	中區老人之家自費安養 - 梅園 OT 案（內政部） 殯儀館 OT 案（台南市） 台南市立仁愛之家
環境保護	新竹縣垃圾資源回收廠焚 化爐 BOO 一般廢棄物資源回收處理 國立海洋生物博物館 苗栗縣垃圾資源回收焚化 爐（環保署） 棲蘭山枯立倒木環境保護 （農委會） 營建剩餘土石方資源堆置 處理場（內政部）
醫療保健	台北市立萬芳醫院 台南醫院新化分院 新營醫院北門分院（衛生 署）

	寧園安養院開放收容慢性 精神病患 OT 案（內政部） 鳳山醫院 崗山醫院 雙和醫院 台東醫院關山分院（衛生 署）
經濟事務	台北世貿中心南港展覽計 畫館（經濟部） 淡海新市鎮政商混合區開 發案（內政部） 九二一災區商店街重建 （內政部）
觀光遊憩	台東縣知本溫泉渡假專用 區 陽明山公園八堙溫泉 玉山/八通關登山步道及登 山住宿設施 青山露營區 太魯閣國家賣店經營與住 宿設施（內政部） 大鵬灣國家風景區（交通 部） 小灣遊客服務區 後壁湖遊艇港

資料來源：研究者自行整理

#### 4.2.3 內容分析的信度與效度

內容分析的信度主要在符合三項要求：穩定性（stability）可複製性（reproducibility）和準確性（accuracy）。

- 一．穩定性是指在分析過程從頭至尾是否不變，對於內容項目的定義是否徹底瞭解，區分標準是否合理等。
- 二．可複製性意指在不同情境下，仍可對於類目的訂定獲致相同結果。
- 三．準確性則在說明資料的編碼過程在功能上須符合明確標準，或預定結果的程度（Krippendorff,1980:130-132，引自王石番，1991：306-309）。

而在內容分析效度問題上，主要處理資料效度( data-related validity )的鑑定程度，包括語意效度( semantical validity )和樣本效度( sampling validity )。語意效度係在鑑定分析方法對符號意義的敏感程度，樣本效度則在分析供分析的資料，足以代表母群體的程度。

#### 4.2.4 資料分析法

由於此部份的分析為相關文獻，因此主要以內容內比較（intracontent comparison）作為分析方法。內容比較之目的，則在釐清各項資料其內涵的異同，及其真正意圖。因此，研究者將依據相同類型或屬性，並依社會、法令、經濟、技術、財務等分析要項，進行可行性的比較分析。

## 第五章、研究結果分析

本研究經訪問五個非營利組織後，將從社會福利、促參法令、整體經濟、管理技術及財務等面向，來進一步分析當前非營利組織與政府在公共建設推動中之互動關係，並分析非營利組織參與政府公共建設之可行性。同時本章所對照分析相關屬性、類型的案例背景資料，依其案例性質與公共建設範圍可區分為六大類型：文化教育、社會慈善、環境保護、醫療保健、經濟事務、觀光遊憩。

表 5-1 資料分析相關案例：

代號 \ 類型		案例	主辦機關
a	醫療保健	萬芳醫院	台北市政府
b	環境保護	海洋生物博物館	行政院公工程委員會
c	文化教育	勞工教育學苑	行政院勞工委員會
d	觀光遊憩	大鵬灣國家風景區建設	交通部觀光局

資料來源：研究者自行整理

## 5.1 社會福利功能分析

非營利組織成立之宗旨各有不同，在社會福利服務定位上各組織亦有差異，但依馮燕（民 85）則依其組織宗旨和報告調查結果，將為數最多的全國性文教基金會歸整成：「學術研究」、「文化藝術」、「休閒體育」、「科技教育」、「宗教整理教育」、「國際文化交流」、「衛生保健教育」、「環保教育」、「社會公利」和其他十類。另喜瑪拉雅研究發展基金會（民 86）出版的「基金會在台灣」中，將其調查後登錄的 1595 家基金會，大致合成「文化教育」、「社會慈善」、「環境保護」、「醫療保健」、「經濟事務」和其他等六類。由此可見社會福利功能之多樣性與複雜性。

A1：公共建設涵蓋的範圍非常廣，其主要是能提供社會大眾或部份需要社會福利設施的人，政府在這些部份特別成立本委員會以從事相關工作。

A2：政府促進民間參與公共建設，主要是他的效率，民間可作的儘量由民間去作，台北縣市政府的福利設施項目前也正促進民間機構去辦，但這要政府規劃給他，這其中如安養院、遊民收容所等。

B1：本基金會目前從事環境保護的研究發展工作，主要研究工作內容是規劃、調查及倡導相關法令協助環保署的環境保護工作，在本基金會的前身是從事一般廢棄物資源回收的環保工作，政府將業者委託可回收資源的相關工交由基金會運作與管理。

不過，由於公共設施之公共財特性與公用事業之自然獨占性質，故政府基於福利國原則，對於社會福利負有給付之責任，從政府之權能上觀察，即政府擁有公共建設興辦之專屬權。惟然政府在民主社會中，政府的福利服務必須講求普遍性原則，需使符合必要條件的人均有獲取服務之機會，因而會造成「過渡涵蓋」(overcoverage)現象，導致最應受惠者反而被扯除在外，形成政府失靈。故強調非營利組織的興起，乃是彌補政府功能之不足，而成為政府部門以外 (extragovernment) 之集體性財務與服務的供應者 Weisbrod (1986:1988) 基於以上需求，因此政府勢必釋放本身對於社會福利之專屬權，一方面由非營利組織補足政府施政之欠缺，另一方面政府亦可基於監督與指導之地位，導引非營利機構達向一定之方向，而達成施政目標。

D1：以公民社會及福利國家的角度來看是可行的，但企業與非營利組織如何將利潤轉為社會福利才是最重要。非營利組織服務的對象是人，所以可透過公共建設來服務需要的人，因此，公共建設的服務對象須事先規劃，如此，公共建設才可以盡到他的社會福利功能。

C1：院方直接加入社區醫療服務，醫療服務團隊人員由院方醫護人員組成，醫藥及一切開支也是由院方支付，政府在這部份並無給予補助，除了地方性的醫療服務，例如國內其他地區需要服務（如：921 震災），院方也會派醫療服務團隊參加，921 震災除了慈濟醫院，本院為第二個加入服務的醫院。在經費方面，院方從事醫療服務也是以院方有能力支付預算的範圍量力而出的。

E1：本基金會一向有參與地方公共建設，如 921 震災災後重建，八通關登山步道的修護，但本基金會主要捐助者為廟方，因此大型的公共建設開發是否可參與是要考慮的，在以公共建設來落實福社會福利是絕對可認同也是可行的。

a1：一．本校申請萬芳醫院經營權之目的，乃以醫學院之學術研究風氣為基礎，輔以效率管理及人性關懷，提供文山區民眾高品質的醫療服務。初期服務人力預估為 969 人（含醫師 68 人），病房第一年開於急性病床 350 床及慢性病床 50 床，到第三年 600 床全部開放。另預計投入儀器設備費用第一年為 7 億元，第二年為 2 億元，第三年為 1 億元，服務類別涵蓋所有區域醫院標準，預估第三年各醫療專科及全部病床可完全開放，財務始於第四年達到平衡。各種人力財務規劃、危機處理及經營期間無中斷之虞的保證計劃均已擬妥。金車教育基金會亦本著回饋社會之理念，特提供本校經營萬芳醫院之財務支援。

二．本校有充份信心依市府條件承接市立萬芳醫院之營運，不負各方期許，將有下列特色：

1. 本校為台北市區內唯一私立財團法人醫學院，為大台北社區民眾提供高品質、合理價格之醫療服務，義不容辭。
2. 無宗教、黨派色彩，不以營利為目的。
3. 地緣關係最近，校區與萬芳醫院距離僅五公里，人力及資源可相互支援。
4. 已有長期的萬芳社區服務經驗，本院自八十二年開始巡迴義診，與社區關係密切（如第四章附件）。
5. 校友一萬五千人，可提供豐沛人力資源。
6. 可提供學術支援及申報教職，為達成區域醫院評鑑重要的一步。
7. 與其他市立醫院關係密切，目前本院與大多數市立醫院均有建教合作關係，且有市立醫院醫師 20 餘人擔任本校教職。
8. 本校公衛系、所師生可提供萬芳社區公共衛生服務。
9. 與台北紅十字會成立「緊急救護中心」，借重該會千名義工支持，為全國首創。
10. 可與台北市合作，為台北大學之目標共同努力。

三．捐贈臺北市政府之醫療發展金數額：

本院願意捐贈醫療發展之百分比為百分之五，醫療發展金之數額從第六年開始預計為八仟九佰壹拾萬元在右；至第九年醫療發展金之數額預計為九仟四佰壹

拾九萬元；從第六年到第九年之四年間，醫療發展金數額預計總合可達三億六千九百二十萬元左右。若未續約時，於委託經營期滿後，依第九年內實際經營期間之營運收入計算應捐贈醫療發展金之數額。

表 5-2 醫療發展基金

單位：新台幣 千元

年度	營業收入	醫療發展金 ( 5 % )	本期損益
第一年	715,768	-	( 211,252 )
第二年	1,110,858	-	( 131,384 )
第三年	1,477,322	-	( 9,225 )
第四年	1,632,397	-	69,901
第五年	1,728,141	-	134,300
第六年	1,846,933	89,107	72,915
第七年	1,871,597	92,350	64,485
第八年	1,883,899	93,580	154,081
第九年	1,896,201	94,195	171,301
總計	14,217,176	369,232	-

資料來源：萬芳醫院

如前所述，在傳統發展上，由於政府對於社會福利給付之獨占性，因此非營利組織之興起，在功能上係屬分擔政府給付之功能，亦即作為補充政府功能之一環，而形成政府非正式之外圍組織。在行政學上「委託行政」概念之興起，亦係基於此種背景而出發。不過不可諱言的是，此種被視為「殘餘式」( residual ) 的功能，亦即視之為因需彌補其他部門的不足而發展出來的概念。自然無法因應日益興起型態各異的非營利組織，蓋非營利組織就其內部而言，其目的並非僅在單純地輔佐政府機能，而係基於「志願主義」，實帶有其成員為實現使命而尋求自我成長的積極意涵。故而「第三者政府」理論認為非營利組織在服務的提供上並非處於次要的角色，而是具有一種優勢的機制。所謂「第三者政府」，主要的特徵是由民間非政府組織執行政府目標，對公共基金的支出具有實質上的裁量權，其一方面可取代而非補充政府之功能，另一方面可避免因政府威權之作用，而使接受者樂於參與。故而在台灣，非營利組織由補充政府施政之角色逐漸取得獨立取代政

府功能之地位已逐漸明顯。

b1：國立海洋生物博物館依據行政院八十三年三月廿四日台教一〇七五八號函審議結論，原則同意推動建館之整體計畫，著手實現建設計畫。其計畫目標為：

- 一． 提供國人對台灣及世界各水域生物及其棲息環境的認識，以寓教於樂之方式，拓展國人海洋意識以及對海洋自然生態保育的國際觀念。
- 二． 提供國人對海洋環境及海洋資源利用管理的正確知識，以發揚我國之海洋精神、文化與產業，確保海洋資源的永續經營及利用
- 三． 國內及國際海洋生物學研究、教學之樞紐機能，開發並傳播海洋生物學術研究成果。

c1 本案目的：

在符合下列目的之原則下，由行政院勞工委員會辦理勞工教育學苑整體委託經營，由民間機構自負盈虧經營本之學苑。

其目的：

1. 辦理勞工教育訓練
2. 辦理技能檢定及事務工作
3. 提供健康休閒娛樂場所

d1：一 成立源起：

(一) 民國八十一年經觀光局邀集專家學者及各級機關代表評定為「國家級風景特定區」。

(二) 民國八十四年四月行政院核定「大鵬灣風景特定區設置及開發計畫」。

(三) 民國八十五年三月成立大鵬灣國家風景區管理處籌備處。

(四) 民國八十六年十一月十八日正式成立大鵬灣國家風景區管理處。

二 計畫概要：

(一) 區位暨經管範圍：

位於屏東縣東港鎮與林邊鄉境，臨近高屏生活圈，區位良好。距小港機場僅三十分鐘，未來並有南二高於本區林邊鄉境附近為終點；此外鐵路林邊站亦鄰近本區，交通極為便捷。全區包括陸域面積六四九.三公頃，大鵬灣水域五三二.一公頃，海域面積二五七公頃，合計面積一，四三八.四公頃。

(二) 計畫年期：

配合南部區域計畫，以民國一〇五年為計畫目標；另 BOT 招商計畫於民國九十七年底全面開放營運。

(三) 計畫目標：

以滿足南部國民旅遊需求，並以水上活動為主，建設「多功能國際級休閒度假區」為整體發展目標。

(四) 整體發展構想：

各類型住宿設施（二處國際觀光旅館、休閒渡假村、汽車旅館、國民旅社、露營區）、二做遊艇港、高爾夫球場、主題遊樂區、國際水上競賽場、跑馬場、青洲濱海遊憩區、民俗村、生態保護區、遊客服務及交通轉運中心等，估計總開發經費約三四〇億元，開發計畫分三期廿年完成。

基於憲法上福利國原則之要求，政府對於人民負有保護教養之義務，在國家經濟不發達的時代，政府所著重者在於人民最低生活之照顧，此主要表現在醫療與生活救護之上。而在國家經濟發展已達一定發展時，社會福利之型態則逐漸提升為精神與生活層面品質之要求，此則主要表現在教育、娛樂與商業建設服務之提供上。而在此種需求下，需要興辦大量相關公共建設以為因應。因此政府亦由傳統最低生活需求之維護者，轉變為生活品質之提升者，否則在民主政黨政治輪替之下，不足以維持其執政之基礎。而行政組織亦需由傳統之官僚系統轉變為企業型態，此亦是公營事業產生之背景。

相對地，非營利組織參與社會福利之層級也由生活扶助階段轉變為教育、文化階段。而非營利組織參與之型態自然由傳統之捐助模式轉變為較為積極之營利模式。而又因為政府失靈之情

形，致使公營事業民營化成為趨勢，而非營利組織自然成為民營化之一種選擇。因此許多政府之公共建設以 BOT、BOO 等模式加以進行，而此種公私協力自然亦成為廣義之民營化。非營利組織之型態自然佔有相當重要之地位。

小結：

就非營利組織參與公共建設在社會福利功能上之評估，可以發現有以下幾個趨勢：

- 一、 非營利組織之功能由補充政府型態逐漸轉變為獨立之「第三者政府」型態：
- 二、 政府負擔社會福利組織選擇之方式逐漸由自己管理之「公營事業」型態，逐漸轉變為由非營利組織參與之「民營化」型態：

以上這二種轉變型態，皆代表以公共建設實現社會福利之目的，已逐漸由政府主導而民間補充之模式轉變為民間力量為主政府為輔之模式，而組織之主要型態即為非營利組織，故在社會福利方面分析非營利組織適用以促參法方式參與公共建設，對於社會福利之提升在經驗上有極大之助益，具有可行性。

## 5.2 相關法令分析

政府為達行政上一定之目的，常會以一定之行政行為來達到目標，一方面政府可以管制等方式限制人民之權利，或強制其為一定行為。另一方面亦可以誘導之方式，勸說，利誘人民為或不為一定之行為。前者屬於干預行政之範圍，後者則為誘導行政之範圍。惟無論政府採行何種方式，均必須遵守法治國原則之要求。即必須依法行政。非以法律不得限制人民之權利義務。而政府為進行一定之管制，便會促請民意機關制訂相關之法律。因此從事相關法令分析，即為確定基本權利義務關係之前提要件。

基於實現憲法所揭櫫之福利國原則之情形。在概念上常將公共建設之規劃、開發、興建與經營等，視為國家之專屬權。亦即對於公共建設之此等權利予以管制，惟自促進民間參與公共建設法公佈後，其於該法第三條中，一方面於一定程度內劃定公共建設之種類範圍；另一方面規定公共建設以不限於國家或政府機關開發經營為主，民間亦

得參與之。但基於公共建設之公益性，因此仍予以相當程度之管制。而促參法即為規範非營利組織參與公共建設最主要的法源依據與管制法規。從社會學的資源依賴理論的觀察，相關法規依據形成組織外在資源來源之形式，並劃定組織活動行為之空間。因此從事相關法規分析即為確定可行性之首要前提。

A3：促進民間參與公共建設法中，民間是社會大眾經由私法人的身份參與投資。公共建設本身就是社會福利設施，凡是可提供社會福利設施皆可在其範圍，他本身所含蓋的範圍非常廣。

C2：公辦民營是 BOT 的前身，本院是全國第一家以醫學院投資公辦民營的醫院，政府就地按現有設施轉交給院方經營從事醫療保健服務，一切行事比照市府醫收費也按衛生署訂定公家機關的收費標準。

D2：落實社會福利部份，公私協力興辦社會福利大部份是企業從事相關工作較多，以「BOT」來講，大多數的案例是由民間企業去投入的，是否可倡導建立一個架構經由非營利組織的概念，由非營組織參與開發將盈餘轉為社會福利，而不是由利潤來看公共建設的投資。

非營利組織引用促參法參與公共建設之研究中，雖然非營利組織只要具備主管機關核准之私法人身份時，即具備參與公共建設之資格，而且民間參與公共建設之項目，經過前述分析，大部分皆可以非營利組織之模式加以進行，例如在促參法施行之前，即有許多非營利組織參與公共建設之案例。因此，非營利組織引用促參法參與公共建設在該法適用之情形中，將占相當程度之比例。不過促參法主要係以營利性質之公司為參與之主體，而在管制之設計上亦以營利為促進民間參與之目標。故對於以非營利組織參與公共建設則缺乏配套之設計，一方面可能認為在其他法規中已有規定，促參法無庸再予規範，另一方面亦認為其類推適用營利性質之相關規定即可。惟此種之思維有可能扼殺了非營利組織在公共建設中發展之空間。而無法真正達到公司協力之目的。

B2：促參法的公共建設範圍很廣泛，前範圍是否包含非營利組織只適用的範

籌無法明確，但相關屬性的確是有很多可做的工作，問題是促參法所相關的公共建設規模都很龐大，投資的金額也有限制，以一個處置場需十億元，非營利組織想要投資如此龐大的金額，是否可像上市公司適用發行股票公司債

D3：促進民間參與公共建設法如果透過非營利組織去參與開發，在相關法令內容應須再行修法，因為他的誘因不是那麼清楚，且在規模上要考慮到地區性之適用，不要將投資規模定的那麼大，除了硬體設施，事實上有許多政府公共建設使用上並非是那麼的好，在軟體上也是相當重要的。

b2：有鑒於經費之籌措，海生館依『行政院列管重大施政目「籌建國立海洋生物博物館」院長指示辦理事項』（88.07.21（八八）海籌行字第 881787 號函）推動 OT 及 BOT 方案，引入民間民間資源，協助海生館未來發展，以達成整體計畫之目標。

為辦理「民間參與投資建設開發經營海洋生物博物館暨服務設施作業」，海生館乃依據民國八十八年九月十三日教部頒布之台（88）社（三）字第 88109971 號函「國立海洋生物博物館籌備處辦理海洋生物博物館暨服務設施民間參與經營管理及投資建設作業要點」，並經行政院公共工程委員會組成跨部會推動小組審議辦理。

c2：依據「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第五款：「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」之規定，公開徵才民間機構參與經營。

d2：「民間參與大鵬灣國家風景區建設（BOT）」案係依據「促進民間參與公共建設法」第三條第一項第七款之規定辦理。

促參法規定之內容主要針對營利性質之民間機構為主，因此如要求非營利性質之機構也一併適用營利性質之民間機構規定時，可能會造成適用上之困難，而減損促參法制訂之規範目的。而非營利組織能量之來源來自於自發性人員之參與（志願主義），而與營利組織能力之來源來自於獲利者不同，因此所採取之促進手段也應有所分別。即對於參與非營利組織之意願性人員應予以其他獎勵，以取代營利組織中從獲利中獲得獎勵之功能。

小結：

根據前述分析與評估，以促參法所形成之獎勵民間參與公共建設

體系中，與非營利組織中主要類型有相當大之重疊性，幾乎所有非營利組織之主要類型納入促參法適用項目之範圍，因此在適用之可行性上並無問題。不過仍有下列問題需要克服：

- 一、 促參法主對係針對營利事業而為規範，未特別將非營利事業之規範另為獨立，惟基於營利事業與非營利事業在經營理論上基礎之不同，因此促參法應有相應修正之必要，例如自償率、權利金、租金等方面之計算，即與營利事業應有所區隔，亦可以另立子法之方式以促參法為中心形成系統。不過在此之前，主管機關對於非營利組織申請參與公共建設時，應特別注意非營利組織之精神以為適用。
- 二、 就非營利組織參與公共建設之模式而言，傳統上「公辦民營」之模式已存在我國多年。亦即此種模式並非移植之物。事實上，依據「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第五款：「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」式 BTO 模式即相當於傳統上之「公辦民營」模式。如何利用既有之經驗，以之運用 BOT、BOO 等其他類型上，即值得再一步之探討。

### 5.3 整體經濟分析

BOT 主要在於推動國家之公共工程建設，而公共建設對經濟成長具有舉足輕重的影響力，一個國家的公共基礎設施如果充實，不但可提供產業所需的資源與設施，促使產業與經營成本的下降，並提昇國家的國際競爭力。二來公共建設進行中需投資相關原料及設備，帶動相關產業的蓬勃發展，從而提高企業所得，進一步帶動投費、投資與生產的擴張，這種藉由增加供給以促進需求增加的乘數效果正是公共建設投資對國家經濟成長最大的貢獻。

C3：服務生態的改變，省立醫院 25 家大多數無法繼續經營而面臨淘汰，本院在一流的醫療品質服務下（服務品質比照長庚醫院），按政府的收費標準，四年多來由原先的 100 床到目前 669 床（含特殊病房），員工由籌備時的 8 人至今提供了 1363 人的工作機會，並有部份工作採委外合作如保全、清潔、運輸等。

B3：本會自己有回收的體系與自行興建的廢棄車粉碎場，由民間汽車業者委託基金會作回收市場上的廢棄車，除此尚有一般其他廢棄物回收處理相關工作。

E2：本基金會在地區性上因有地區性的經濟產物，常與經濟部合作辦理竹藝相關的活動，以提昇當地產物性的經銷，應教導當地婦女從事竹藝的工作。當地的八通關登山步道本地的部份，本會也投入相關公共建設，以期將觀光與地方產物結合提昇當地的經濟活動。

a 3：為均衡各醫療區域發展，衛生署自民國 74 年起即實施醫療保健計劃，籌建醫療網，該計劃分三期，至 89 年止，預定 15 年內完成。

表 5-3 應有醫師及病房部份：

每一萬人口應有醫師人數	13.30 人
每一位醫師服務人口數	750 人
每萬人口有急性病床數	40 張
每萬人口有慢性病床數	15 張

資料來源：萬芳醫院

依據該計劃之標準，文山地區各項醫療資源分析如下：

表 5-4 有關醫師人數部分：

每一萬人口應有醫師人數	13.30 人
本區應有醫師人數	297.680 人
現有醫師人數	168.00 人
尚差醫師人數	129.68 人

註：文山區人口為 223822 人

資料來源：萬芳醫院

表 5-5 有關醫師照護能力部分

每一醫師應服務人數	750.00 人
現有一位醫師服務病人數	1332.27 人

資料來源：萬芳醫院

表 5-6 有關急性病床部分

應有急性病床數	895.29 床
現有急性病床數	148.00 床
尚欠急性病床數	747.29 床

註：依據醫療網計劃每萬人口數應 40 張病床。

資料來源：萬芳醫院

表 5-7 有關慢性病床部分

應有慢性病床數	335.73
現有慢性病床數	0.00
尚欠慢性病床數	335.73

註：依據醫療網之規劃，每一萬人口應配置 15 張床

資料來源：萬芳醫院

綜合上述統計資料分析，文山區與北市其他地區相較，其民眾醫療保健權益最弱，醫療之可用性及可近性均較差，萬芳醫院成立後，可增至每萬人 34.1 床，將可大幅提高本區之醫療品質。

b3：本案為國家爭取以下利益

1. 民國 94 年以前，每年給付 5,000 萬元之定額權利金。
2. 民國 94 至 113 年，每年依營收比例給付權利金，並有最低保證權利金。
3. 每年依稅前盈餘 3% 成立及捐助海洋發展基金。
4. 分年給付回饋金總額 12.8 億元。
5. 節省 100 人以上之公務人員編制及其薪俸、保險、退休金。
6. 節省政府每年之水電、營運、汰置經常費用數億元。
7. 引入民間 21 億之保證資金，投資第三館及周邊設施之建設。
8. 為地方及社會創造非公務就業機會 200 餘人，最終將達 400 人以上。
9. 本計畫為國內第一件民間參與文教保育公共建設設施案例。

我國目前面臨如何擴大內需以維持經濟穩定成長的強大壓力，這

更加凸顯了民間參與的重要性。行政院經濟建設委員會副主任委員薛琦認為政府推動民間參與公共工程建設有四大政策目標，茲分述如下：

- ( 1 ) 促進國家社會經濟發展
- ( 2 ) 提昇公共建設效率與服務品質
- ( 3 ) 減輕政府財政負擔
- ( 4 ) 精簡政府經織能力

這四大政策目標除了政策宣示，並點出政府的困境與需求，而民間資源的引進提供了立即的解套方式。全世界已進行或計畫中的 BOT 案例的三百多件，而我國至民國 100 年為止，我國政府建設計畫採取 BOT 模式而釋出之商機可能高達 2.6 兆新台幣。國內正式以 BOT 方式推動公共工程建設是近幾年的事，台北國際金融大樓於已民國 86 年 10 月 20 日正式簽約，預計興建 88 層樓之超高建物，並預定於民國 91 年完工，以設定地上權的方式開國 BOT 模式之首例。

而對於非營利組織中有關「醫療保健」、「經濟事務」等層面，其提升往往也可影響到整體經濟力量之良窳。因此政府獎勵以非營利組織模式興辦相關公共建設當有助於國家經濟力量之提升。

c3：本學苑建築面積 6,470 平方公尺，總樓地板面積 48,938 平方公尺，主要使用空間包括集會堂（2,300 人）、教育訓練空間（448 人）、住宿空間（307-370）、休閒育樂空間、闡場空間及行政空間，其中行政空間面積共約 1,108 平方公尺（合計 335 坪）。

1. 本學苑之教學、會議、闡場及其住宿、休閒相關設施，以提供勞委會辦理勞工教育訓練、會議研習、技能檢定及事務工作等。
2. 彰化縣政府每年得免費使用集會堂二天，鹿港鎮公所依其年度計畫於每年三月三十一日前，將該年度預計使用時間告知民間機構。除上述免費使用集會堂之時間外，彰化縣政府及鹿港鎮公所使用學苑之使用費率依民間機構之定價享有八折之優惠。
3. 針對具勞工身份者，使用教學、會議及住宿設施或場地應依民間機構之定價給予至少八折之優惠。
4. 為加強服務勞工，住宿、休閒相關設施可提供勞工差旅之用。

d3：綜觀目前國內對休閒生活之需求增加，全國各地之民營遊樂區如雨後春筍般於各地興建，以乎成為未來非都市土地開發利用的一般趨勢；但就開發而言，希

望藉由民間參與公共建設的開發方式，能突破傳統單獨仰賴政府編列預算之瓶頸，並期望能有效的運用民間的財力與資源，藉由民間有效率的經營管理特性，提高觀光遊憩設施開發的時效，及日後經營的效率，由於在經營年期後仍為政府所擁有，遂將仍為社會之公共資產，同時政府於經營期間仍具有監督期成效的功能，因此，不僅提高土地利用，更提昇國內觀光遊憩的品質。

然而其成功之個案中均具備多項特點，其中以詳細財務預算之控制、法令制度之完整、工程進度之掌握、調節協商機制之健全、融資管道之暢通、兼顧社會經濟效益之公平性原則等，都是促成公私部門合作成功之契機。

實施 BOT 招商之經濟效益：

- 1.民間總投資經費約新台幣 175 億。
- 2.內部報酬率 12.86%。
- 3.可創造 3,000 個就業機會。
- 4.可增加國家稅收。
- 5.可創造土地增值利益。

小結：

在利用公共建設作為節省政府開支與提升國家競爭力之手段下，其所考慮到的是如何提供誘因而吸引民間力量之加入。因此大部分採此模式開發的案例多為民間營利模式。而在吸引民間參與之模式下，首先要考慮者乃必需讓民間有利可圖，而又不可因此獲得暴利，致使喪失借著民間力量提昇效率與給付品質之考量。因此如自償率偏低者國家必需予以補助，而在自償率高之情形下，國家則須藉由權利金之收取以制止不當得利，基於以上考量促參法並設有一套監督機制。不過對於非營利組織參與者而言，其對於整體經濟之發展所提升之助力並不亞於營利事業，甚至有其利而無其弊。因此在整體經濟分析上，非營利組織參與公共建設更可避免圖利私人之嫌疑，而使得公務員更可勇於任事，而使民間之力量更可發揮。況且其基於非營利中立角色，可以適當調和政府與民間之衝突。對於某些有爭議性或利害關係上難以處理之建設項目，非營利組織將是一適當之選擇。因此非營利組織適用促參法參與公共建設，在調和相關法規適用之基準後，將有助於

我國整體經濟力量之提升。

## 5.4 管理技術分析

在從社會資源的角度而言，Pfeffer & Salancik (1978)認為：組織是受限於外在環境的；組織的活動與結果是受到其環境脈絡所影響。也就是強調組織必須引進、轉換環境當中的資源，作為組織內部運作的原料 ( materials )，以維持組織生存，而通常這些資源主要需從組織外部取得。

C4：政策朝令夕改，企業經營的生命週期也受環境變化時間縮短，因此須有特色、有創新、以因應大環境的改變，本院每有 4000 人以至本院接受治療服務，主要因為有醫療服務品質的特色。

實務是天天累積的經驗，營運是永續的工作，經營企業體不能只用以前的方法須用現在的管理，須注重策略，講求顧客需求。本院管理的四大方向：成本、內部改造、顧客滿意、創新、市場不能一成不變，需注意環境變化，給予不同的需求，不同的產品

B4：經營技術的角度，以環境保護來看，目前大部份是研發方面的人才，在經營管理部份人才尚缺，但技術專業上是可行的，所以在管理經營人才上仍須網羅。

A4：民間須有營運的空間，如由政府來辦的話就是採購的行為，但交由民間經營，則民間須自負效率經營的成敗，這之間就是政府借重民間經營效率的一個精神所在。

D4：經營管理須改變金字塔式的管理，以扁平式，甚至只剩專案人員，以需要的專案處理，但公共建設因牽涉到營建工程，而且金額皆相當龐大，非營利組織在營建方面的人才是須考量的。

組織採用何種策略以及如何執行一種理性決策的過程，兼顧內在與外在來預期及變動的人口、科技、服務需求等，並依據組織的財務、行政及制度等因素的考量，規劃足以解決組織現況問題與未來發展的策略。

a 4 經營管理方面：

1. 醫院組織架構的重整

本院為適應整體醫療環境的變遷，並提升經營管理的績效，對院內組織架構經常加以評估調整，如在院長室內增設企劃組、公關組，在工務、事務、保管、出納、採購等單位之上增設總務室皆是以提升經營管理的品質為考量。

2. 全面推動電腦化

本院深信電腦化可提升經營管理的品質，因此對推動電腦化一向不遺餘力，目前全院多項作業均已電腦化，且將持續推展到所有作業。

3. 作業流程的改善

本院為提升對病患的服務品質，不斷進行各作業流程的改善。如已實施的「先看診，後掛號繳費」措施配合「電話電腦語音預約掛號系統」，對縮短病患看診及排隊等候時間大有助益。

4. 成本中的規畫為達「控制成本、增進效率、提升品質」的目標，本院正積極進行成本中的規劃預期將可使本院以有限的資源，作最有效的應用。

c 4：申請人須具備以下經營管理經驗之一，或另覓具有相關經驗之專業經理人合作，並出具同意合作之意願書，載明相關之經驗，且未來非經勞委會書面同意，不得更換專業經理人。

1. 實際經營中華民國境內交通部觀光局評定為國際或一般觀光旅館、或總房間數達 100 間以上之合法旅館。
2. 實際經營國際三星級以上之觀光旅館。
3. 實際經營會議訓練設施（單一設施之會議室 10 間以上或會議室容量 500 人以上，並具 200 人以上之住宿設施）。

在管理應之道上為解決實際問題，就其办理流程、契約內容、甄選評分指標、工作計畫書內容等項，促使政策朝向制度化發展；在「產出管理」的原則下，將建制的重點置於建立各類服務績評估指、健全組織制度。以民間志願組織實際經營管理與直接供應福利服務的寶貴經驗，能有效提高成本效能，並提升福利服務品質。

## 小結

關於非營利組織申請適用促參法參與公共建設，管理技術分析層次上，首先要考量促參法第十一條關於投資契約之約定，亦即投資契約形成管理上之上層外圍架構，根據資源依賴理論，該投資契約為政府與民間參與機構之基本關係架構，管理規則必須可以配合此項架

構。而根據促參法第五十三條規定，民間機構公共建設之興建、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。此種規定又構成管理技術上之補充架構。亦即於管理發生問題時，政府可即時出面，確保公益不受影響。因此非營利組織在參與公共建設之管理技術上可獲得充分之保障，以達公共建設最大之效益。

## 5.5 財務分析

非營利組織的特色之一，即為組織本身並不以營利為目的，因此，為達成組織目標介以維繫組織生存所需的資源，特別是在財務方面，仰賴外界提供的支持甚為殷切。亦即 Pfeffer & Salancik（1978）所強調的，組織為維繫活動的擴展，必須引進、轉換環境當中的資源，作為組織內部運作的原料（materials）。

B5：本基金會會主要是以政府及民間企業委託從事環境保護等相關工作，如果要募集民間資金開發須看公共建設，須由原捐助者的支持當初成立的學員宗旨及目的是什麼，是否有衝突，如果有衝突原成立捐助者是不會准許的。

A5：公共建設屬於社會福利設施如由非營利組織參與開發，政府所給予的配額措施要比較多，因為非營利組織主要以社會福利為主，自償能力較差，如果透過很好的安排，在財務運作上是可行的。

E3：本基金會的資金募款管道主要是以廟方為主，要從事公共建設資金募款是可行的，但須由廟方及地方企業、大眾共同合作才能完成，並且也須事先評估才可定訂募款辦法。

C5：本院財務是獨立的，政府並無任何補助，一切均是院方診療費用的收入，所有支出費用都由院方自行籌措。重創辦一路走來是對的，本院在第二年就

收支平衡。在社會愛心的部份是由民間企業捐助，從事清寒急難救助，社區獨居老人照顧，拋棄兒照顧等。

a 5.一．經營財務籌措方式：

- (一) 經營財務籌措，初期由台北醫院（以董事會名義）向銀行融資；營運前融資六億七千萬，第一、二年分別融資二億元，第三年融資一億元，共計壹拾壹億七千萬。預計第三年營運上軌道，第四年開始償還本金及利息。
- (二) 金車教育基金會無息提供新台幣參億元額度內之資金，供北醫作為萬芳醫院籌備期間及正式營運初期（六個月內）週轉之用，此資金未包含於上述之銀行融資。
- (三) 金車教育基金會負責萬醫院經營之虧損。經營終止時，若有虧損由金車以捐贈方式補足至無虧損。

就促參法上民間參與公共建設所給予之優惠措施可以分為三個層次，第一個層次試開發用地之取得，第二個層次是建設與經營資金之協助取得，第三個層次是賦稅減免之優惠。在現今地價高漲之今日，用地取得往往是非營利事業參與公共建設是否成功之第一要件，因此促參法上規定政府得予以協助，不受國有財產與土地法等相關法規之限制，此對於非營利組織而言可說是一大福音。另外，促參法中對於民間機構之融資與募資方面對相關金融法規之限制予以鬆綁。例如中長期資金借貸之鬆綁以及相關銀行貸款限制之放鬆，加上促參法規定政府有協助融資之義務，因此在向金融機構取得資金之部分對非營利組織有極大之助益與吸引力。至於在募資之部分，由於促參法中所鬆綁之對象為營利事業，因此非營利事業之資金取得如依募資取得者仍應依相關法令處理。至於賦稅減免獎勵之部分，由於非營利機構本身於法令上即有相關之規定，因此促參法所規定之稅捐減免獎勵似乎重複，不過根據促參法第五十五條第二項規定：「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」。因此係採所謂「從新從優」原則，亦即參與公共建設之非營利組織可以就促參法與其他法規之優惠規定選擇最優者適用之。因此對於非營利組織將在財務上多一層保障。

## 二．經營期間資金運用之財務分析：

營運前因需大量購置儀器設備，故先向銀行融資伍億元及營運週轉金壹億七千萬元。第一年因醫院營運未上軌道，收支相抵後呈現負值。第二、三年起醫院營運上軌道。第四年開始償還本金及利息，故帳正上收支相抵餘額又呈現負值，第五年償還借款後收支相抵餘額可呈現正值。

依照預估損益表中可知，經營利第四年開始，損益金額呈現轉虧為盈的狀況，其盈餘約為新台幣陸仟玖百玖拾壹萬元左右，第五年之盈餘金額可達新台幣一億三仟四百三拾萬元，淨利率約為百分之七點五四。至於現金流量方面，從預估現金流量表中可知最大之資金用途支出發生在第七年，約計有新台幣拾玖億捌千捌百柒拾壹萬元，衡量經營之損益狀況及現金流量情形，第六年捐贈醫療發展金後之淨利率為 3.95%。若不計醫療發展金，則可於第六年回收所投入的資金。若考慮回饋市政府之醫療發展金則於第八年才可回收。

### c 5：財務計畫

#### 1. 財務基本參數說明

財務基本參數說明，可包括營運期程、物價調整、稅賦、資本結構、資金成本等等。

#### 2. 營運收支預估

##### (1) 營運收入

營業收入分析需配合營運計畫依各主要設施分別說明，可包括預計收費機制（含營運初期費率及成長率假設）、營運量預估（含營運初期營運量及成長率假設）、營運收入預估及其他收入預估等。另應將所有分年之預估營業收入彙總，提出預估營業收入之趨勢分析。

##### (2) 營運成本及費用

營業成本及費用分析需配合營運計畫，應包括但不限於分項營業成本說明及成長率假設、分項營業費用說明及成長率假設。另應將所有分年之預估營業成本及費用彙總，提出預估營業成本與費用之趨勢分析。

##### (3) 設施增置及汰換經費

重增置成本分析需配合營運計畫，應包括但不限於各項設備重增置計畫及重增置成本預估。另應將所有設施分年之預估重增置成本彙總，提出整體計畫之預估重增置成本分析。

### 3.財務報表及財務效益分析

#### (1) 預估財務報表

即委託經營期間內分年之預估財務報表，應包括資產負債表、損益表及現金流量表。

#### (2) 財務效益分析

根據以上結果，提出委託經營期之財務效益分析，財務效益分析結果可包括股權淨現值、股權內部報酬率、股權還本年期分析及負債涵比率（DSCR）分析。

#### (3) 敏感性分析

應針對重要風險因素對財務評估指標之影響，分別進行敏感性分析。

d5：

一 「BOT」及其相關子法之立法精神為原則性立法，其中包含之獎勵項目中重大觀光遊憩施與其他項之特性，差異相當大，若使用同一種獎勵模式與處理方式，似乎仍略欠缺；而子法中「觀光主管機關受理民間機構投資興建營運觀光遊憩重大設施審核要點」內容過於粗略，無法確實發揮功能。因此應於個案之開發規範或相關規定中詳述。

二 觀光遊憩設施採民間參與開發時公私部門財務考量方向、影響開發財務之因素包括有二：財務方面影響因素（固定假設因子、協商條件因子）規劃方面影響因子（開發時程、公共設施共用設備之開發、回饋方式、開發前之背景特性、未來開發使用種類及設施項目、開發方式），是公私部門需共同達成協議的內容。

三 觀光遊憩設施開發財務評估效益的要項：回收期間、淨現值、內在報酬率、自償率、風險程度、籌資方式等六項，公私部門均必須對所協商之獎勵條件內容進行試算瞭解評估，而更必須針對個案風險程度及籌資方式比較，以此為雙方商議之基礎。

四 以大鵬國家風景特定區作為財務試算評估對象，進行效益評估，評估結果該案之規劃與財務影響因素皆必須再加考量。或其分區應以他種組合再行規劃，於財務效益評估結果，將僅有部份分區有民間投資者具意願。

五 觀光遊憩設施為多項使用活動設施組合而成，而各項使用活動設施之興建與「BOT」之獎勵有相關性，因此，未來觀光遊憩設施開發時欲引用「獎參條例」時，便需加以參考其組合方式或決定其內部分區規模與設施種類。

六 民間參與觀光遊憩設施開發時，開發財務決策時應考量的內容，包括：1.依統包、分包、自行規劃三種方式之協商程序；2 特許合約內容中應包括之架構；3.投資風險之管理策略；4. 籌措資金之來源。

根據促參法規定，民間機構於申請參與公共建設時，如以政府規

劃民間參與模式為之者，參與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。經過甄審程序後如被評定為最優申請人，方得與主辦機關簽訂投資契約。而如採民間自行參與模式時，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。因此政府必須對民間機構所提出之計畫進行審核，於具有一定可行性時，方審准其參與。在此情形下，其財務計畫必須確實可行，以確保公共建設之品質，而經過多方且仔細之評估後，政府復會對其應補強之處予以建議，因此於民間機構核准申請適用促參法以參與公共建設時，不啻代表其財務計畫經過更專業之分析，因此勢將具有更強之可行性。

小結：

政府制訂促參法之目的 即在吸引民間力量投入公共建設，為達此目的，故而設計出許多優惠措施，而其適用上並未對營利或非營利事業予以區分。因此非營利事業亦有適用之空間。而針對促參法優厚之規定，可說是非營利組織申請適用促參法之最大利基。而在另一方面，非營利組織必須詳具確實可行之計畫書，特別是財務計畫，方具備申請適用促參法之資格，而此種要求亦保證非營利組織於適用促參法財務上之可行性，故而在可行性評估上，就財務方面之分析可說是最具優點的。

## 第六章、結論及研究限制

### 6.1 結論

本文在於非營利組織參與公共建設開發經營公共建設之研究，第五章中已經對於深度訪談之結果及案例資料做了完整之說明及分析，本章將針對本研究之結果做一最後之結論及建議。

#### 6.1.1 研究發現

經由本研究之探討及分析，本研究有三點發現：

一. 就本質而言，採用參與公共建設開發經營可行性之評估或許應以社會福利之角度切入為佳，不過經由本研究之分析發現，經營技術與財務最受各界重視，雖然這兩個層面於參與開發經營之評估有相當直接的影響，許多與 BOT 相關之最關鍵問題亦與這兩個層面有關，因此使得最終可行性評估傾向於參與開發經營之本質面。因此，本研究最終雖提供一個明確的方向，同時更再次說明了國內非營利組織參與開發經營公共建設問題重點所在，以及相關部門及人員所應齊心努力的方向。

二. 本研究就不同領域之受訪者來看，產、官、學界對於非營利組織參與開發經營公共建設可行性評估結果認定上有所互異，由此可發現，公私部門對於某些議題上仍存在相當的認知差異。然而產業界與政府部門同為公共建設開發經營之關鍵主角，就此而言，非營利組織的參與角色勢必在實際執行時，遭受不少來自公私部門之不同意見或質疑。

三. 就訪談過程中發現，受訪專家對於本研究所稱之非營利組織之函蓋範圍有相當大的差異，因此連帶的，不同領域受訪者對於非營利組織功能性定義便會產稱或多或少之解釋偏差情形。這樣的情形本研究有兩點必須加以說明：首先，受限於實際環境之限制，非營利組織之實體化不易，因此除了學術界對於非營利組織看法較為一致外，業界及政府對於非營利組織看法則較為分歧。再者，這樣的偏差雖然經由受訪前之溝通與調整，不過相信仍或多或少地反應在整體研究的評

估結果上，對於評估性之研究而言，本研究不得不接受這樣之可能誤差。

本研究透由深度訪談與案例資料分析，廣納產、官、學界專家之意見，最後評估出非營利組織參與開發可落實社會福利。然礙於現實因素考量，本研究僅能就策略之大方向加以評選，至於如何參與開發經營爭議之實際推動細節部分，本研究則未能進一步說明，然期望本研究之結果，有助於後續研究者或有志人士做進一步的探討及研究。

## 6.1.2 研究建議

本研究所涉入的主題「參與開發公共建設」是國內甚至在全球化議題上都是新興且值得研究的問題取向，不論在學理的基礎上或實証資料的取得，都還有著評論的空間，對於非營利組織參與開發經營公共建設，個人提出三點建議，做為實務界及後來研究者的參與。

### 一．相關法令的修訂

在面對越來越多元化的環境，政府提供公共建設在保障福利消費者的權益及維護專業服務品質的建立，應加強非營利組織參與開發經營公共建設議題上，由專家學者、實務工作者及政府官員三方共同協商修訂促參法中適用規模、獎勵等部份，以期更能落實政府福利化政策。

### 二，籌組非營利組織結盟關係，凝聚組織實力

團結力量大，要突破目前社會福利為爭奪資源，而競爭激烈的情況，避免資源浪費及為了稀少利益而受到政府及企業的操弄，結盟是必須走向的途徑。而在過程中，首要克服的是對於大型組織的遊說工作，以舉辦民間非營利組織座談會的方式，凝聚大家的意見及共議，再逐漸擴及到不同福利領域間的結合。如此，民間力量的匯集，共同的勸募，將更有實力參與政府公共建設，爭取更多可落實福利的資源。

### 三．全民的參與

社會福利國家的原則，公民社會的興起，全民參與公共建設的開發，在非營利組織的特性下，經由非營利組織之橋樑，凝聚民間力量，共同為社會福利工作打拼，提昇國家經濟的競爭力，謀全民之福祉。

## 6.2 研究限制

研究者於研究進行過程中，受限於研究倫理的考量，必須割捨某些涉及組織隱私的內容，故在此向讀者作一說明，以利掌握研究內容的情境。

一．維護研究倫理的保密原則：基本上，研究對象在接受研究者的訪談過程中，均誠懇坦率的表達研究者所關心的問題，然在回答的內容中，部份涉及組織發展背景的特殊歷史因素，如於文內清楚交代，則恐有傷害或暴露組織隱私之虞。再者，部份組織在論及與政府的互動關係上，直接陳述特定人士的作法及行為時，為免於當事者姓名曝光，故研究者必須進行資料的部份處理，但仍以維護受訪者的意見表述為原則。此外，對於受訪組織所承接或接受政府委辦福利業務的名稱，因部份具有獨特性，極易辨認出該組之身分，故研究者亦以代號以為隱藏。

二．難以比較不同福利領域間的差異：研究者在訪談過程中，發現不同福利領域之間在資源的取得難易程度，及單一福利領域內的組織力量，均有所差異。然而，研究者久缺足夠資料證明不同福利領域間的差異程度，包括獲得政府公告期間相關資料，因此，捨棄此部份資料，以避免因資料的有限性，而做出不恰當的論述。

## 參考文獻

中文部份：

1. 王文科編譯 ( 民 79 年 ), 我國志願福利機構環境與角色之探討, 行政院環保署研究計畫。
2. 王永慈 ( 民 76 年 ), 我國志願福利機構環境與角色之探討, 國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
3. 江明修等 ( 民 83 年 ), 非營利組織領導行為之研究, 行政院國家科學委員會專題研究報告。
4. 江明修 ( a ) ( 民 86 年 ), 非營利組織公共服務功能之研究, 87 年度國科會專題研究計畫。
5. 江明修 ( 民 84 ) 非營利組織領導行為之研究。問題與對策, 第 34 卷, 第 10 期
6. 邱從甯 ( 1995 ) 從環境與組織的互動關係論「台灣世界展望會」的發展與轉型, 東吳大學社會工作研究所。
7. 邱俊銘 ( 民 89 ) 民間參與投資體育館建築模式之研究 - 以台南市綜合體育館興建的為例, 國立成功大學建築研究所碩士論文。
8. 余佩珊譯 ( 民 83 年 ), 杜拉克著, 非營利機構的經營之道, 台北: 遠流出版公司。
9. 胡仲英 ( 民 88 ), BOT 理論與實務 - 兼論我國 BOT 政策之推動, 孫運璿基金會。
10. 周士登 ( 民 85 ) 組織間的資源交換與人際關係網絡 - 以台灣醫療產業為例, 台灣大學社會學研究所碩士論文。
11. 行政院公共工程委員會網站 『<http://www.pcc.gov.tw/big5/>』
12. 孫本初等 ( 民 83 年 ), 非營利組織管理之研究, 台北市政府研究發展考核委員會專案研究計畫。
13. 許世兩 ( 民 81 年 6 月 ), 非營利組織對公共行政之影響, 國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
14. 陳金貴 ( 民 82 年 ), 「美國非營利組織的分析」, 行政學報, 第 25 期。
15. 陳舜田、劉億如、劉紹樑、黃玉霖等 ( 民 87 ), 促進民間參與公共建設政策白皮書, 行政院經濟建設委員會委託。
16. 張淑華 ( 民 89 ), 給付行政與行政職能, 國立台北大學法研所碩士論文。

17. 張英陣 ( 民 84 ) 第三部門與社會福利政策。社會福利政策策略原則研討會，內政部。
18. 張清溪 ( 民 76 年 )，經濟學理論與實際，台北，自行發行。
19. 馮燕 ( 民 85 )，『全國性文教基金會分類暨績效統計調查報告書』，教育部社教司。
20. 潘欣榮 ( 民 86 年 ) 獎勵民間興辦公共設施法制之研究，台大法研所碩士論文
21. 廖義男 ( 民 88 )，國家賠償法，增定版，台北，自行發行。
22. 喜瑪拉雅研究發展基金會 ( 民 86 )，『基金會在台灣』。

## 英文部份：

1. Denhardt, R. B. ( 1991 ) .Public Administration: An Action Orientation. Belmont. California: Wadsworth, Inc.
2. Hanke. H. S. ( 1987 ) .Prospects for Privatization. Montpelier, Vermont: Capital City Press.
3. Hansmann, H. ( 1980 ) .”The Role of Nonprofit Enterprise.” Yale Law Journal, 89 ( 5 ) .
4. Hansmann, H. B. ( 1980 ) ,”The Role of Nonprofit Enterorise.” Yalt Law Journal, 89.
5. Kraner, Ralph M. ( 1981 ) .Voluntary Agencies in the Welfare State, Los Angeles, California: Unicersity of California Press.
6. Osborne, D. and Gaebler, T.( 1993 ).Reomventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House. City Hall to Penagon MA,: Addison Westey.
7. Pennings, J.M. ( 1985 ) Organizational Strategy and Change.San Francisco :Jossey-Bass.
8. Pfeffer, Jeffrey ( 1982 ) Organizations and Organization Theory. Boston: Pitman.
9. Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik ( 1987 ) The External Contorl of Organizations: A Resource Dependence Perspective New York: Harper and Row.
10. Salamon, L. M. ( 1987 ) .”Partners in Public Service: The Scope and theory of Government-Nonprofit Relations”. In W. W. Powell ( ed. ) ,The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven, Conn.: Yale University Press.
11. Wise, C. R. ( 1990 ) .”Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era.” Public Administration Review,50 ( 2 ) .
12. Wolch, J. R. ( 1990 ) . The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition. New York: The Foundation Center.
13. Wolf, T. ( 1990 ) .Managing a Nonprofit Organization, N. Y.: Prentice-Hall Press.

附錄一

敬愛的 您好：

本人在南華大學非營利事業管理研究所林吉郎教授之指導下，正進行碩士論文的研究工作，研究主題為「非營利組織參與開發經營公共建設之研究」。

研究主要是從社會、法令、經濟、技術、財務等面向，來探討非營利組織參與開發經營公共建設之可行，期望從中釐清非營利組織與公私兩部門協力興辦公共建設落實社會福利之功能，以裨有助我們民間社會。

素仰 貴機構在閣下的運籌帷幄下推動社會福利工作貢獻卓著，本研究擬懇請閣下接受訪談貴機構的經驗。全部過程將需時一到一個半小時，敬請惠多撥冗。您所提供之寶貴資料，將依學術研究倫理，以匿名方式呈現，絕不會引為他用，以保障貴機構的權益。您的協助將是本研究成敗的重要關鍵，僅此申謝。

感謝 貴機構的協助與支持

敬祝 萬事如意！ 健康快樂！

南華大學非營利事業管理研究所  
研究生：唐潤洋 敬上

## 訪談大綱

- 一．非營利組織落實社會福利化之功能
  1. 請問您貴會成立的宗旨與使命。
  2. 貴會在會務推動上，主要透過那些方案以期履行社會福利之功能。
  3. 對公私協力興辦公共建設落實社會福利之看法。
- 二．促進民間參與公共建設法與非營利組織運作之關係
  1. 促參法對非營利組織實際運作上是否有助益之影響。
  2. 非營利組織服務對象之範圍是否適用促參法所訂定之公共建設範圍。
- 三．非營利組織參與公共建設對經濟之影響
  1. 非營利組織成了政府以外公共財的提供者對社會經濟機制影響之良幣。
  2. 將捐贈資源轉為社會所需要之財貨與勞務以補政府功能之不足，有何看法。
- 四．非營利組織參與公共建設經營之技術層面
  1. 貴會在組織經營管理上之策略為何。
  2. 對公共建設經營管理技術層面上有何看法。
  3. 貴會和政府、企業互動中資源相互的運用為何。
- 五．非營利組織的資金募集與運用
  1. 請問貴會主要財源募集管道為何。
  2. 運用民間資金開發公共建設對組織會務之影響。
  3. 參與開發公共建設，組織成員對募款辦法之訂定及成效之看法。

## 促進民間參與公共建設法

### 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、污水下水道及自來水設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教設施。
- 七、觀光遊憩及森林遊樂重大設施。
- 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。

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。

第十四條 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。  
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。

第十六條 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。

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、建築物之折算法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政府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運機器、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。

第五十二條 違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行為，無效。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。