



國立臺灣大學管理學院碩士在職專班商學組
碩士論文

Executive MBA Program in Business Administration

College of Management

National Taiwan University

Master Thesis

促進民間參與公共建設之風險分析

— 以 OT 模式為例

Risk Management of Private Participation in Infrastructure Project

— A Study of OT

徐偉光

Wei-Kuang Hsu

指導教授：黃崇興 博士

陳家聲 博士

Advisor: Chung-Hsing Huang, Ph.D.

Chia-Shen Chen, Ph.D.

中華民國 102 年 7 月

July, 2013

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

促進民間參與公共建設之風險分析：以 OT 模式為例
Risk Management of Private Participation in
Infrastructure Project: A Study of OT

本論文係徐偉光君（學號 P00748041）在國立臺灣大學
管理學院碩士在職專班商學組完成之碩士學位論文，於民國
一百零二年七月二十二日承下列考試委員審查通過及口試
及格，特此證明

口試委員：

黃孝榮 (指導教授)

陳家聲 (指導教授)

廖成興

余峻瑜

系主任、所長

朱文儀

中文摘要



各國在財政困難與民眾需求高漲的雙重壓力下，紛紛開始尋求民間資源的協助。因此政府民間夥伴關係(PPPs)成為近年來各國政府極為重視的施政方向。而我國政府亦順應國際潮流大力推動促進民間參與公共建設，並設定每年促參簽約金額目標，期望迅速為政府解決困難。然而基層執行機關卻一味配合政府政策將設施委外出去，將促參視為仙丹妙藥或是別除燙手山芋的政策手段，使得促參失去其原本的美意，最終仍由政府承擔成本浪費。在推行促參初期企圖以量扭轉公務人員既定慣性的舊有模式是可行的，但隨著促參逐漸成熟，其思維應由衡量改為提高成效，提高促參的成功率，改變大家對於促參的觀感。

促參委外模式在促參法中共有七種類型，分別為 BOT、BTO(有償)、BTO(無償)、ROT、OT、BOO 與其他經主管機關核定之方式。而 OT 委外模式可以說是促參模式中的基本款，舉凡 BOT、ROT、BTO 等皆有涉及 Operate 與 Transfer，探討 OT 模式亦可作為未來其他模式研究之基礎。因此，本研究之研究對象係針對促參委外模式中的 OT 模式進行研究，並期望透過成功與失敗案例的分析，了解 OT 委外時可能遭遇到的困境與挑戰，爾後針對這些困難進行潛在的風險分析，並利用風險管理概念有效降低 OT 委外模式失敗的機率，並進一步探討 OT 委外的適用性。

藉由 OT 委外風險管理分析，針對 OT 委外的潛在風險進行分類處理，最終根據研究結果，本研究提出七點結論與改進做法，分別如下：『根據案件本質決定是否採取 OT 委外』、『提高案件吸引力，確實發揮廠商間競爭所帶來的優點』、『確實執行可行性評估』、『拉高協調層級，加強跨部會協調效能』、『風險最適分擔，創造雙贏』、『確實進行履約管理，避免廠商違背初衷』、『辦理促參委外證照，提高人員促參素質』，期望能作為後續進行 OT 模式委外之參考。

關鍵字：促進民間參與公共建設、風險管理、風險分攤、履約管理。

Abstract



Since the governments over the world face the finance deficit and the quality of service people need, they try to find other resources to support it. Hence, Public Private Partnerships become more popular in recent years. Taiwan's Government also follows the trend to push Private Participation in Infrastructure Projects. In order to reach their target, the Government should meet their objective each year. However, the executive units often do not consider whether the infrastructure is suitable for the private enterprise or not, they just want meet the policy. For that reason, many of the Private Participation in Infrastructure Projects are failed, alone with a huge cost. Therefore, how to insure a success case is very important for the Government.

BOT, BTO (with cost and without), ROT, OT and BOO are the types of Private Participation. The contract of OT is the basic type of Private Participation. Therefore, we choose OT to be the major research of this study. In the study, we try to identify the challenges and risks of OT through studying the cases. Then use the knowledge of risk management to analysis those challenges and risks, in order to decrease the likelihood of a fail project in the end; what is more is to indicate which case is valid for OT.

We conclude 7 suggestions from our research, included:

1. Judging if it is suitable to carry out OT, based on the class of different project.
2. Make the project more attractive to draw competitions.
3. Make sure it is practicable and manage its growth.
4. Raise the level of co-ordination and the efficiency.
5. Risk should be taken by the side that can be afforded
6. Took the act seriously and make sure the private companies do not break the contract.

7. Give the permit of Private Partnerships in Infrastructure Projects, and improve the quality of executors.



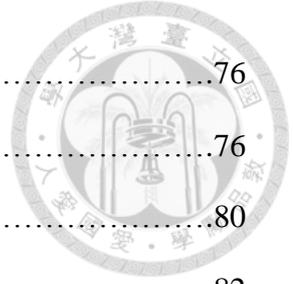
Keywords : Private Participation in Infrastructure Projects, Contract Management, Risk Management, Risk Sharing

目錄



| | |
|-------------------------------|-----|
| 口試委員審定書..... | i |
| 中文摘要..... | ii |
| 英文摘要..... | iii |
| | |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機..... | 1 |
| 第二節 研究目的..... | 2 |
| 第三節 研究範圍..... | 3 |
| 第四節 研究方法..... | 3 |
| 第五節 研究流程..... | 4 |
| 第二章 文獻探討..... | 5 |
| 第一節 政府民間夥伴關係..... | 5 |
| 第二節 我國促進民間參與公共建設之發展..... | 7 |
| 第三節 促參委外之效益與特性..... | 13 |
| 第四節 我國促進民間參與公共建設發展現況..... | 17 |
| 第三章 OT 委外之個案分析..... | 21 |
| 第一節 過去公共設施以 OT 委由民間經營之狀況..... | 21 |
| 第二節 國內 OT 委外之成功模範個案..... | 23 |
| 第三節 國內 OT 委外之失敗終止案例..... | 41 |
| 第四章 OT 委外風險分析與管理..... | 48 |
| 第一節 風險..... | 48 |
| 第二節 OT 委外風險管理..... | 51 |

| | |
|----------------------|----|
| 第五章 結論與建議..... | 76 |
| 第一節 結論..... | 76 |
| 第二節 研究限制與未來研究建議..... | 80 |
| 參考文獻..... | 82 |

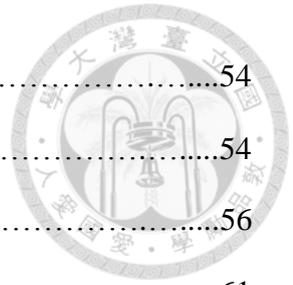




圖目錄

| | |
|---|----|
| 圖 1-1; 促進民間參與公共建設成效~2012.12.31(資料來源:財政部推動促參司).....1 | 1 |
| 圖 1-2; 研究流程與架構.....4 | 4 |
| 圖 2-1; 中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比(資料來源:財政部).....8 | 8 |
| 圖 2-2; 國內促進民間參與公共建設發展歷程(資料來源;高嘉濃,2010).....8 | 8 |
| 圖 2-3 促進民間參與公共建設法之架構(資料來源:王麗鳳,2006).....9 | 9 |
| 圖 2-4; 政府介入程度差異.....10 | 10 |
| 圖 2-5; 促進民間參與公共建設效益(本研究整理).....13 | 13 |
| 圖 2-6; 各年度促參案件達成數(資料來源;財政部推動促參司).....17 | 17 |
| 圖 2-7; 各年度促參簽約金額(資料來源;財政部推動促參司).....17 | 17 |
| 圖 2-8; 各類型促參模式應用數(資料來源:財政部推動促參司).....19 | 19 |
| 圖 3-1; 委外失敗所導致之惡性循環(本研究整理).....22 | 22 |
| 圖 3-2; 國立傳統藝術中心委外办理流程(本研究整理).....25 | 25 |
| 圖 3-3; 野柳地質公園案之委外範圍(資料來源:行政院人事行政局).....28 | 28 |
| 圖 3-4; 野柳地質公園委外办理流程(本研究整理).....29 | 29 |
| 圖 3-5; 各年度國際遊客人數(資料來源:施照輝,2012).....30 | 30 |
| 圖 3-6; 民間廠商以良性循環創造高營收(資料來源:新空間國際有限公司).....31 | 31 |
| 圖 3-7; 勞工教育學苑 OT 案委外办理流程(本研究整理).....33 | 33 |
| 圖 3-8; 桃園縣婦女館委託民間辦理案委外办理流程(本研究整理).....38 | 38 |
| 圖 3-9; 東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館委外办理流程(本研究整理)..42 | 42 |
| 圖 3-10; 桃園職業訓練中心「汽修館」OT 案委外办理流程(本研究整理).....45 | 45 |
| 圖 4-1; 風險管理流程圖(資料來源:Australian/New Zealand Standard Risk Management).....50 | 50 |
| 圖 4-2; OT 委外風險分類.....53 | 53 |

| | |
|--|----|
| 圖 4-3；OT 委外風險分類-案件本質..... | 54 |
| 圖 4-4；收益條件-社會價值區隔圖..... | 54 |
| 圖 4-5；OT 委外風險分類-籌備階段..... | 56 |
| 圖 4-6；OT 委外風險分類-營運階段..... | 61 |
| 圖 4-7；委外案件以收益條件-社會價值作區隔(星星：成功案件；八角形：失敗案件)..... | 63 |
| 圖 4-8；收益條件-社會責任區隔中各自適用之委外模式..... | 66 |
| 圖 4-9；委外案件以設施現況-市場環境作區隔(星星：成功案件；八角形：失敗案件)..... | 66 |
| 圖 4-10；確保可行性評估之可靠性..... | 70 |
| 圖 4-11；跨部會協調問題之解決流程..... | 71 |
| 圖 4-12；查核頻率之差異..... | 72 |
| 圖 4-13；以四個面向提升促參辦理人員之熟悉度..... | 73 |



表目錄



| | |
|---|----|
| 表 2-1;各國民間參與公共建設投資比重(資料來源;范雪梅,2011)..... | 5 |
| 表 2-2 我國各年度歲入歲出(單位:百萬元);資料來源:行政院主計總處..... | 7 |
| 表 2-3;促參法所稱之公共建設(資料來源:促參法第 3 條)..... | 10 |
| 表 2-4;促參法明訂之各種委外模式(本研究整理) | 11 |
| 表 2-5;促參委外執行流程(本研究整理) | 11 |
| 表 2-6;促參優惠措施(王麗鳳,2006) | 14 |
| 表 2-7;政府業務委外法律適用關係(高嘉濃,2010) | 16 |
| 表 2-8;各年度促參案件為政府創造之收入與支出減少(資料來源;財政部推動促參)..... | 18 |
| 表 2-9;各類別促參案件統計(資料來源:財政部推動促參司) | 19 |
| 表 2-10;OT 委外模式案件統計(資料來源:財政部推動促參司)..... | 20 |
| 表 3-1;本研究選擇之成功與失敗案例..... | 21 |
| 表 3-2;國立傳統藝術中心委外設施及服務(本研究整理) | 23 |
| 表 3-3;桃園縣婦女館委託民間辦理案委託建物設施(本研究整理)..... | 37 |
| 表 4-1;公私合夥風險分類(資料來源:公共管理者對於公司合夥風險的認知:調查與反思) | 49 |
| 表 4-2;成功案件-委外挑戰..... | 51 |
| 表 4-3;失敗案件-委外困境..... | 51 |
| 表 4-4;委外失敗案件之投標狀況(本研究整理) | 58 |
| 表 4-5;OT 委外風險之評估排序..... | 62 |
| 表 5-1;OT 委外模式之適用性..... | 76 |
| 表 5-2;針對可採取 OT 委外案件執行機關所應注意事項..... | 77 |



第一章 緒論

本章共分為五節，第一節主要敘述本研究的研究動機；第二節則探討本研究的研究目的；第三節則針對研究對象的限定進行說明；第四節旨在說明研究所採行的方法；第五節陳述本研究所採用的研究流程與架構。以下將分別敘述之：

第一節 研究動機

公各國政府為了在財政壓力與民眾需求高漲的兩難下找尋出路，民間資金與其營運能量成為了政府所能倚靠的重要依靠。因此，政府民間夥伴關係近年來在世界各國中謂為主流。我國順應國際潮流亦積極辦理民間參與公共建設事宜，在 2000 年(民國 89 年)時頒布促進民間參與公共建設法，期望能紓解政府沉重的財務壓力，與民間共創雙贏。

促參法實行以來其成果十分豐碩，於 2012 年年底時促參案件數量已達 985 件，簽約金額高達 8000 餘億，有效為政府擲節預算，開拓財源，如圖 1-1 所示。

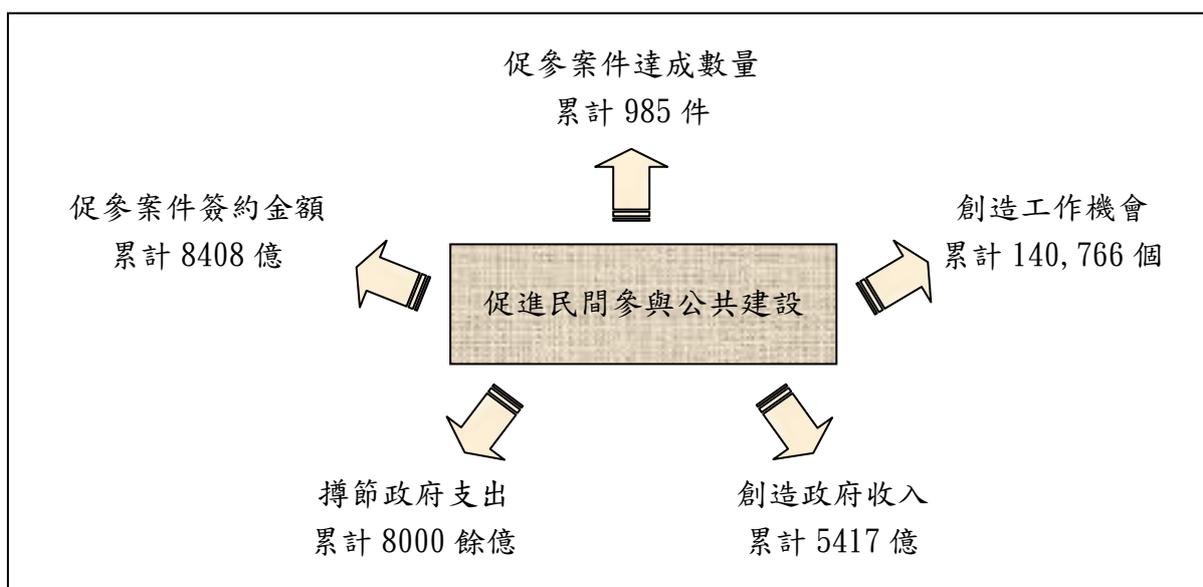


圖 1-1；促進民間參與公共建設成效~2012.12.31(資料來源：財政部推動促參司)



然而在此光鮮亮麗的外表下卻潛藏許多的危險。一再衝高的促參案件數量背後隱藏的卻是廠商無法承受的虧損，如高鐵 BOT 案等。主辦機關時常受迫於政策壓力，一味的想配合政府政策將設施委外給民間，使得許多案件在評估時可能過度樂觀，忽略其本質究竟是否適合採取促參委外，套句知名國片裡所講述的台詞『山要 BOT、海也要 BOT』，一切大大小小的公共設施都要 BOT。而不斷出現問題的結果就是使得促參委外沾染惡名，使人民認為促參是否只是將燙手山芋丟給民間的手段而已。在如此的惡性循環下，民間廠商對於促參案的投標意願自然不斷降低，許多案件不是不斷流標就是經常只有一個唯一申請廠商，使得促參委外失去原先所預期的競爭效益，以台中大都會歌劇院為例，前後共流標 11 次，最終仍是回歸由政府出面經營。

鑒此，為了破除此惡行循環，根本的方法在於提高促參的成功機率。而根據財政部促參司所提供的促參簽約廠商資料庫可以發現，OT 模式在整體促參委外案件中佔了相當大的比例。因此，本研究將以 OT 模式作為研究之對象，期望透過 OT 模式的案例分析，了解 OT 委外由案件籌備到營運，包含本質上所潛在的風險，進一步針對這些風險進行分析，並對促參的適用性進行探討，以供作為後續委外案件之參考。

第二節 研究目的

綜合以上所述，本論文之研究目的如下：

- 一、藉由案例分析了解 OT 委外模式之潛在風險。
- 二、探討如何有效降低 OT 委外時政府與民間廠商雙方之風險。
- 三、進一步討論 OT 委外模式之適用性。
- 四、作為未來其他促參委外模式之研究基礎。



第三節 研究範圍

促參委外的模式在促參法中共有七種類型，分別為 BOT、BTO(有償)、BTO(無償)、ROT、OT、BOO 與其他經主管機關核定之方式。鑒於 OT 委外的契約數為促參之大宗，且其他模式舉凡 BOT、ROT、BTO 等皆有涉及 Operate 與 Transfer，OT 模式可以說是促參委外的基本款，藉由探討 OT 模式亦可以作為未來其他模式之研究基礎。因此，本研究的研究對象係針對促參委外模式中的 OT 模式進行研究。故在案例的選擇上，選擇以促參法第八條第一項第五款之案件進行研究，屏除依其他相關法律進行之促參案件，分別挑選四個成功案例與兩個契約終止之失敗案例進行案例分析研究。

第四節 研究方法

本研究所採取研究方法如下：

一、相關文獻收集整理

藉由過去文獻的資料收集，了解促參委外的現況，以及促參法立法原則和促參委外執行的流程，以做為未來案例分析之基礎。

二、案例比較分析法

透過各種來源收集代表性個案的執行經驗，分別對於成功與失敗的個案進行分析，以了解成功個案執行時所遭遇的困難與其解決之道，以及失敗個案其契約終止的原因。並透過案例分析所得到的結果，針對委外各階段潛在的風險進行辨認，針對這些潛在的風險提出解決的管理辦法，期望能有效控制風險，提高未來促參案件的成功機率。



第五節 研究流程

本研究之研究流程如圖 1-2 所示：

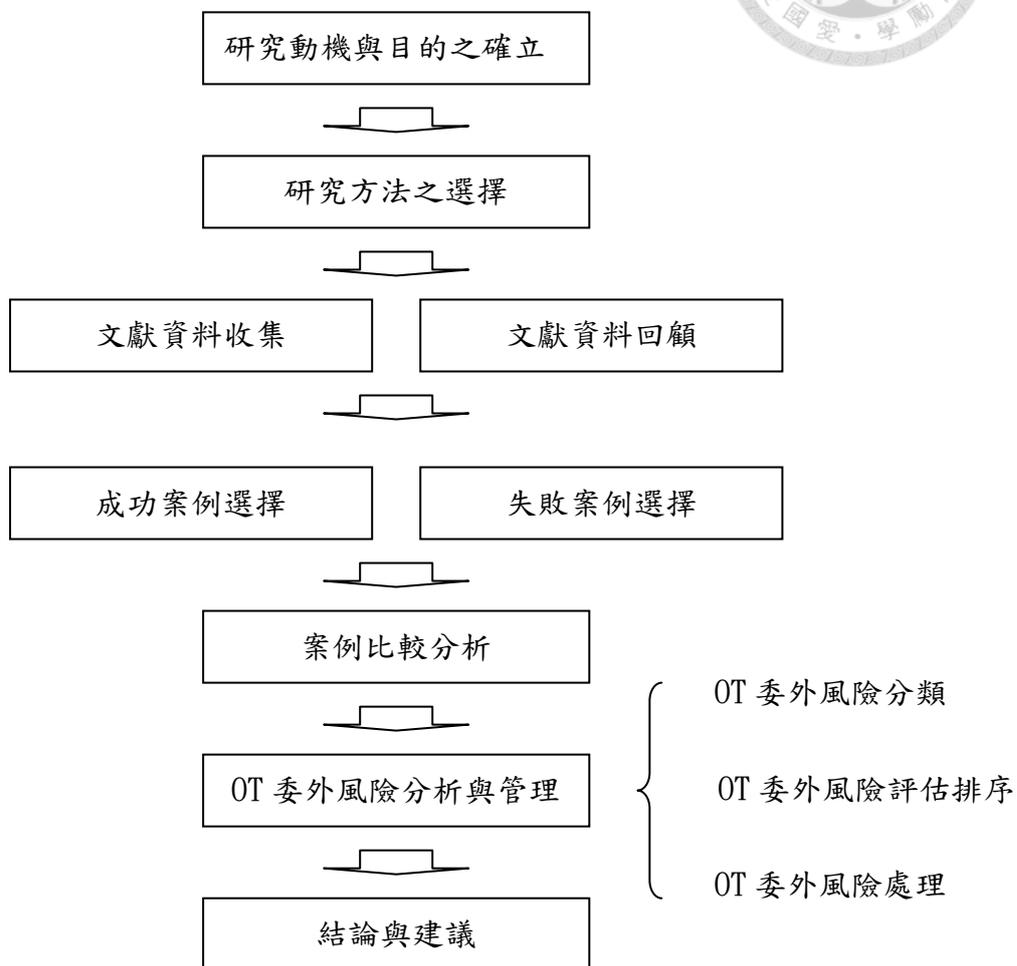


圖 1-2；研究流程與架構



第二章 文獻回顧

第一節 政府民間夥伴關係

PPPs(Public Private Partnerships)意思是政府民間夥伴關係，其為一政府與民間合作的廣義定義，舉凡像是委外合約、聯合投資、資產出租、BOT 等形式皆為其範疇。與民間的合作關係在美國最早可以追溯到兩百年前的郵政服務委外契約 (Cooper,2003)。

隨著社會的進步，教育、醫療與社會福利的重要性日漸劇增，現代國家面臨「社會福利的供給者」與「經濟成長的主力舵手」雙重角色的壓力(Kirkpatrick & Lucio,1996)。因此在政府預算上，公共建設的預算比重受到其他預算等的排擠而逐漸下降，然而民眾對於政府的要求卻是越來越高。以我國為例，我國的社會福利支出與教育科學文化支出逐年成長，在 2002 年到 2012 年這段期間內分別成長 65.9%與 37.6%，達到 435 億元與 348 億元，然而經濟發展的支出卻反而倒退，11 年來減少 7.9%。

由於現今政府赤字與負債逐年增加，在財力有限的情況下，政府勢必須另尋他法達到民眾的需求，而民間即成為了政府重要的資金來源。此外，隨著世界各國進行政府再造，期望政府能定位為政策制定的角色，而執行面則由民間去進行。因此，與民間合作在近年來成了顯學。目前各國民間參與公共建設的投資比重約為 10%左右，各國略有不同，如表 2-1 所示。

表 2-1；各國民間參與公共建設投資比重(資料來源；范雪梅，2011)

| 各國民間參與公共建設投資比重 | | | |
|----------------|-------|------|-------|
| 國家 | 比重 | 國家 | 比重 |
| 英國 | 10% | 澳洲 | 5~20% |
| 韓國 | 5~14% | 中華民國 | 13% |



其中，英國為推行民間參與公共建設中最為積極的國家，在 1984 年即透過民間資金興建並委請營運英法海底隧道。英國在民間參與所採取的模式是所謂的 PFI 模式(Private Finance Initiative)，PFI 共分為三型，分別為財務獨立專案、公共服務採購與聯合承攬(HM Treasury,2004)。其核心概念在於由傳統的向民間採買資產，轉變為向民間購買服務，期望創造所謂的 VFM(Value For Money)。

一般而言，委由民間經營主要的目的是擷節政府預算與提高效率。透過興建支出、人事支出、維護費用等的節省，有效減輕政府負擔。同時，民間經營可導入政府機關所缺少的活力，透過企業化的經營，有效提高經營效率。



第二節 我國促進民間參與公共建設之發展

一、促參法立法起源：

與世界其他各國的狀況相同，我國同樣面對龐大的財務壓力與高漲的民間需求，由表 2-2 可發現，政府赤字狀況連年攀升，累計近 11 年的歲入歲出餘絀高達約負 1.3 兆元；同時政府債務未償餘額佔國內生產毛額 GDP 的比重亦逐年攀升，如圖 2-1 所示，在 2012 年時達到 35.69%。因此，在舉債受限的情況下，公共建設的興建與服務提供在資金來源上勢必遭遇困難。

表 2-2 我國各年度歲入歲出(單位：百萬元)；資料來源：行政院主計總處

| 我國各年度歲入歲出(2002-2012) | | | |
|----------------------|-----------|-----------|-------------------|
| 年度 | 歲入 | 歲出 | 歲入歲出餘絀 |
| 2002 | 1,304,667 | 1,551,943 | -247,276 |
| 2003 | 1,320,924 | 1,618,130 | -297,206 |
| 2004 | 1,368,162 | 1,564,799 | -196,637 |
| 2005 | 1,464,506 | 1,566,968 | -102,462 |
| 2006 | 1,546,372 | 1,529,815 | 16,557 |
| 2007 | 1,635,462 | 1,552,031 | 83,431 |
| 2008 | 1,640,884 | 1,617,674 | 23,210 |
| 2009 | 1,553,710 | 1,714,820 | -161,110 |
| 2010 | 1,497,370 | 1,654,428 | -157,058 |
| 2011 | 1,671,309 | 1,734,434 | -63,125 |
| 2012 | 1,729,432 | 1,938,637 | -209,205 |
| | | 總計 | -1,310,881 |

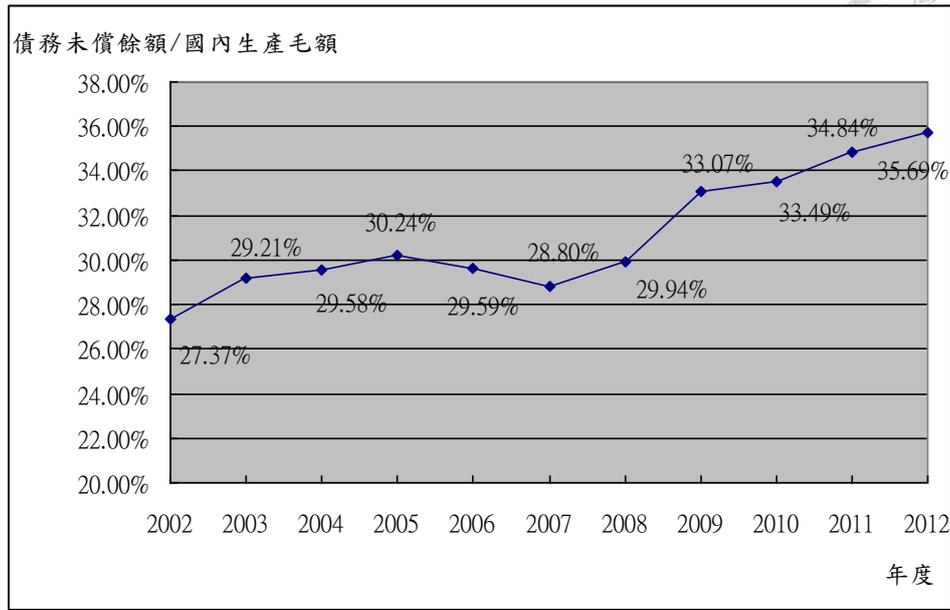
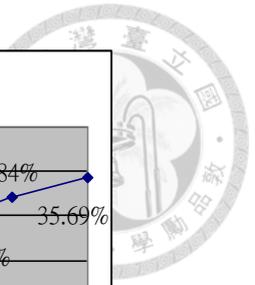


圖 2-1；中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比(資料來源：財政部)

因此，我國順應世界潮流著手運用民間資源，思索民間參與的可能性。在促進民間參與公共建設法(簡稱促參法)立法公布之前，政府頒布部分法令開放部分產業可由民間參與，如 1994 年政府頒布獎勵民間參與交通建設條例，鼓勵民間參與投資交通建設；1995 年開放發電業作業要點，期望民間申請參與發電事業；1996 年推動公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案。同時於 1996 年時的國家發展會議中，決議要求修正獎勵民間參與交通建設條例，擴大適用範圍。因此，我國於 2000 年(民國 89 年)制定促進民間參與公共建設法，開放 13 類 20 項公共建設可由民間參與投資營運，期望引進民間資金，帶動國內經濟發展。

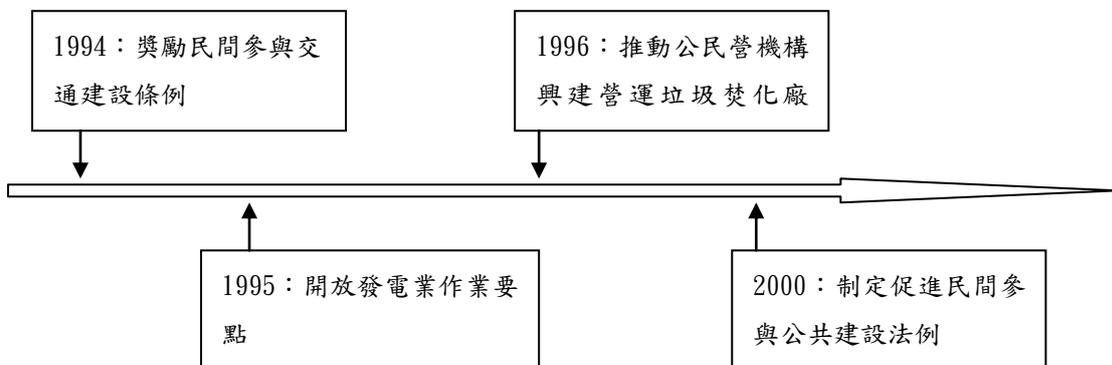


圖 2-2；國內促進民間參與公共建設發展歷程(資料來源；高嘉濃，2010)



二、促參法立法目的與內容：

1、促參法立意與適用範圍

在促參法立法之前，國內已有各種因應特定目的鼓勵民間參與的法規，然卻缺乏適用的一致性，為了達到通案立法的概念，遂促使促參法誕生。促參法在其第一條條文即明確指出，提升公共服務水準、加速社會經濟發展為其立法之目的，期望在民間最大參與與政府的最大審慎下，積極推動民間參與公共建設，人民能做的就由人民去做(許文龍，2001)。整體促參法架構可分為總則、用地取得與開發、融資與租稅優惠、申請與審核、監督與管理、附則，以及其他相關子法，如圖 2-3 所示。

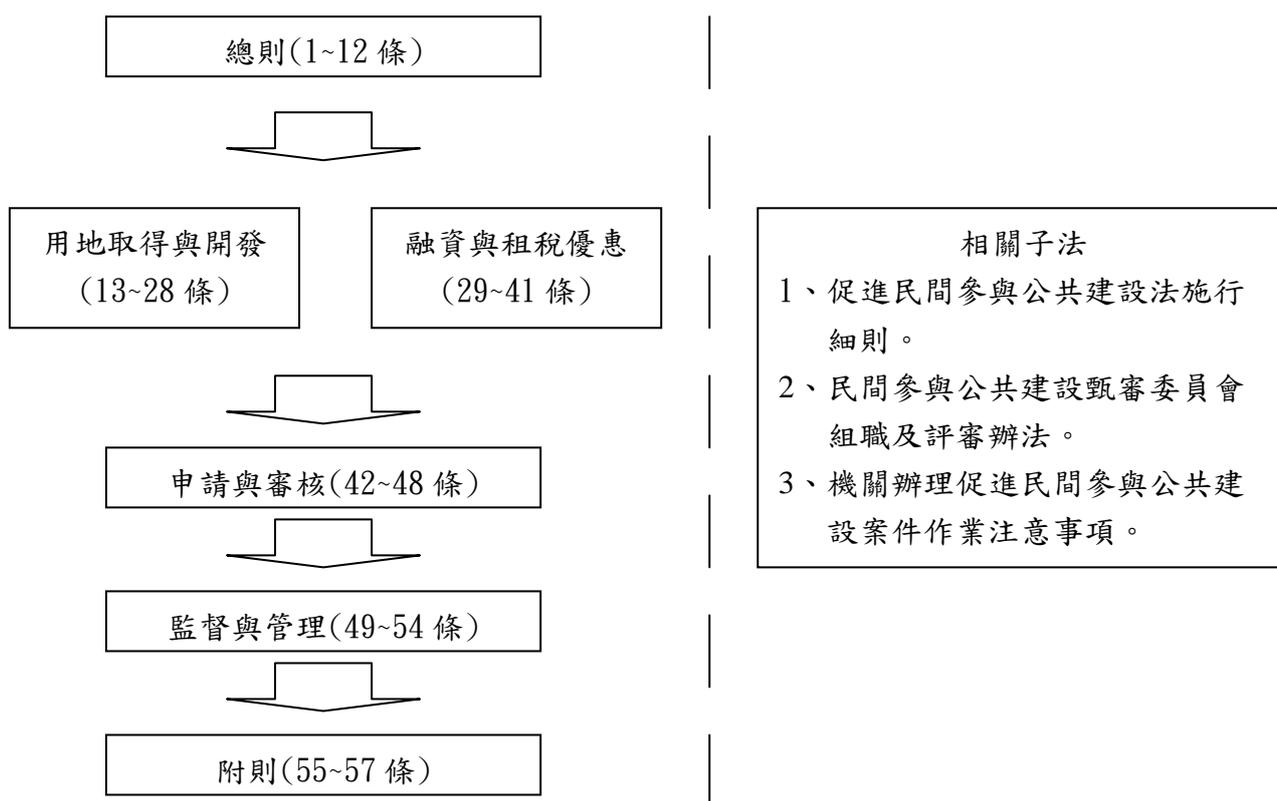


圖 2-3 促進民間參與公共建設法之架構(資料來源：王麗鳳，2006)

行政院經建所將國內政府委外辦理的業務分為四種類型，分別為行政機關對

另外，委外模式在形式上可分為七種不同之類型，分別如表 2-4 所示。



表 2-4；促參法明訂之各種委外模式(本研究整理)

| 促參型式 | | 說明(促參法第八條) |
|----------------|-------------------------------|---|
| 1.OT | Operate-Transfer | 由政府投資興建完成後，委由民間進行經營，營運期屆滿後經營權歸還政府。 |
| 2.無償 BTO | 無償 Build-Transfer-Operate | 民間投資興建完成後，政府無償取得設施所有權，再委由民間進行經營，營運期屆滿後歸還政府。 |
| 3.有償 BTO | 有償 Build-Transfer-Operate | 民間投資興建完成後，政府付費取得設施所有權，再委由民間進行經營，營運期屆滿後歸還政府。 |
| 4.ROT | Rehabilitate-Operate-Transfer | 由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，在既有設施上予以擴建、整建，並進行營運。營運期屆滿後經營權歸還政府 |
| 5.BOT | Build-Operate-Transfer | 由民間投資興建，待營運期屆滿後，將其所有權移交給政府。 |
| 6.BOO | Build-Own-Operate | 為配合國家政策，由民間投資興建，其擁有所有權。可自行或委由第三方營運。(無須歸還給政府) |
| 7.其他經主管機關核定之方式 | | 如 BT 等等 |

3、促參執行流程

在辦理促參委外時，「促進民間參與公共建設法施行細則」中有明訂其實行的流程準則。流程分別為案件形成、可行性與先期評估、招商、議約與簽約、興建、營運、移轉與返還等七項步驟，如表 2-5 所示。



表 2-5；促參委外執行流程(本研究整理)

| 促參委外執行流程 | |
|----------|--|
| 案件形成 | 主辦機關應先行評估案件成熟度，透過初步的檢核條件檢視其目前的條件是否適合促參委外 |
| 可行性與先期評估 | <input type="checkbox"/> 可行性評估：深入了解此案件是否確定要進行促參委外，或是依循採購法進行。針對其興辦目的、市場、技術、財務、法律、土地取得與環境影響等方面進行可行性評估。 <input type="checkbox"/> 先期評估：對於民間參與公共建設之興建、營運與財務進行先期規劃，確保公共之利益。 |
| 招商 | 擬定招商文件，成立甄審小組(7~17人；學者專家應占半數以上)，公告招商後進行甄選，選出最優申請廠商 |
| 議約與簽約 | 執行議約程序，並決定如何進行履約管理，自行辦理或委由顧問進行。 |
| 興建 | 在簽約之後進行用地交付進行興建，興建完成後進行測試與營運模擬。(OT 模式不含此階段) |
| 營運 | 進行營運前準備，開始營運。 |
| 移轉與返還 | 針對各項資產進行檢查後，根據財產目錄進行點交，移轉完畢後宣布結案。 |

表 2-5；促參委外執行流程(本研究整理)

在促參法訂定後，政府積極推動促參委外，並列為施政重點，希望公共建設之興建與營運都能優先考慮以促參委外方式進行，如目前所正積極進行的『愛台 12 建設』，其中總經費需求高達 3.99 兆元，而民間投資占其約 30%，共計引入 1.2 兆元的民間資金(行政院公共工程委員會促參籌備處，2010)，大量減輕財務負擔。



第三節 促參委外之效益與特性

一、促參委外之效益：

促進民間參與公共建設與政府傳統進行的勞務採購最大的不同點在於經營權的所有，傳統的勞務採購其經營權仍在政府身上，而促參案件的經營權則是在民間廠商身上，因此相較於過去所存在的代理問題一賺再多不是我賺、賠再多也不是我虧的想法，民間廠商自負盈虧使得廠商須徹底發揮其經營效率，這將有效改善民間廠商與政府間因目標的不一致所導致的問題。引進民間資金營運最大的效益在於期待創造政府、民間廠商、人民三方面三贏的結果，如圖 2-5 所示。

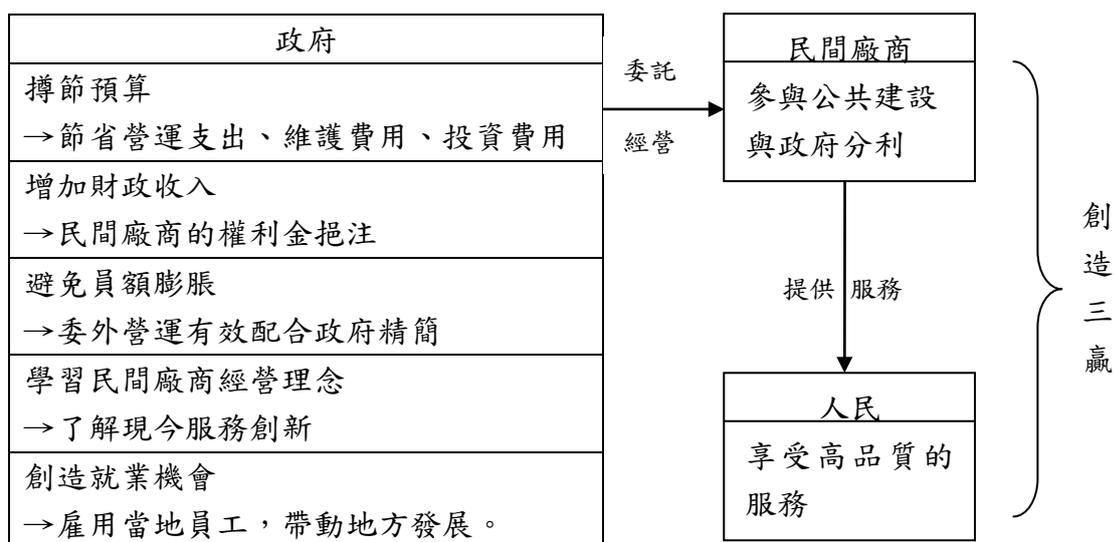


圖 2-5；促進民間參與公共建設效益(本研究整理)

透過促參委外，政府方面可以有效擲節預算、增加財政收入、避免員額膨脹、學習民間廠商經營理念、創造就業機會等的效益產生。民間廠商方面則是可以透過促參法參與政府公共建設，與政府共享利益。另外如 OT 模式，民間廠商亦可省下建設之費用，直接進行營運。人民方面則是可以藉由民間廠商有效率的經營方式，獲得高品質的服務。

我國在法規訂定上給予促參案件相當的彈性，相對於政府採購法的剛性條款，促參法在實行上有著較大的空間，例如根據促參法第 15 條規定，促參在進行時並不受「民營公用事業監督條例第 19 條」民營公用事業營業期限以 30 年為限。期滿時，中央或地方政府得備假收歸公營...、「民法第 449 條」租賃契約期限不得逾 20 年...、「土地法第 25 條」省市縣政府對於其所管轄之公有土地非經該管區域內民意代表機關同意，並經行政院核准者，不得處分或設定、「國有財產法第 28 條」主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或收益。但若收益不違背其事業目的或原定用途者不再此限等的條款限制。

同時亦針對促參給予了傳統採購所沒有的優惠，如租稅優惠、融資協助與優惠、工作團隊獎勵和機關經費補助等優惠措施，如表 2-6 所示，鼓勵各機關積極辦理促參。

表 2-6；促參優惠措施(王麗鳳，2006)

| 促參優惠措施 | |
|---------|---|
| 租稅優惠 | 重大公共建設，可享(1)最長 5 年免徵營利事業所得稅。(2)投資抵減。(3)有關興建之機具零組件給與進口關稅優惠。(4)房屋稅、地價稅、契稅減免。(5)營利事業投資民間機構股票應納所得稅抵減 |
| 融資協助與優惠 | (1)主辦機關得就非自償部分補貼貸款利息或投資建設之一部 (2)協調金融機構提供中長期貸款 (3)重大公共建設之貸款授信額度不受銀行法第 33 條之 3 與第 84 條限制。 (4)提供重大天然災害復舊貸款。 |
| 工作團隊獎勵 | 案件簽約成功後，工作團隊將可獲頒獎牌與獎金。 |
| 機關經費補助 | (1)節餘人力獎勵措施。 (2)補助各機關辦理促參前置作業費用。 (3)地方政府基本建設經費補助措施。 |



二、促參委外與勞務採購之適用比較：

政府採購是指政府辦理採購，因此政府採購法中「政府」為此法之適用主體，其範圍適用政府機關、公立學校、公營事業與接受政府機關補助辦理採購之法人或團體。政府採購法中所稱之採購並不僅限於一般社會觀念上的採買行為，其範圍囊括「工程訂作」、「財務的買受、定製及承租」與「勞務的委任或雇傭」。而本研究所指之勞務採購係依政府採購法執行的勞務委任或雇傭，由政府將勞務如專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修管理、勞力及其他經主管機關認定之勞務(採購法第七條第三項)委託他方代為處理。

促進民間參與公共建設與勞務採購間有著本質上的差異，以促參法執行的案件其經營權在民間廠商，期望引進民間資金與經營效能；而以政府採購法進行之勞務採購其經營權則繫於政府身上，為單純之勞務委任或雇傭。因此，在促參法與採購法間的法源適用，可從政府行為與經費收支關係做區隔，政府支出經費採購即依採購法；私人獨資或與政府共同投資與辦營運則依促參法(羅明通，2008)。

然而採購法第 99 條另外規定『機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管官核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定』，其概念與促參法相同，同樣是委託民間廠商經營，惟甄選投資廠商係依採購法之規定。主辦機關辦理促進民間參與公共建設時選擇其所應依循的法條上，採取促參優先適用原則，只要促參標的符合促參法第 3 條第一項之公共建設，應以促參法辦理為優先。而針對不適用促參法之委外案件須先檢視其是否適用其他法律，倘若沒有便依採購法第 99 條辦理(毛一祥，2009)。政府公共建設委外之法律適用關係整理如表 2-7 所示。

表 2-7；政府業務委外法律適用關係(高嘉濃，2010)

政府業務委外

| 政府業務委外『涉及公有(用)資產』 | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 委託民間經營 | 1.符合促參法所稱之公共建設→依促參法 2.不符合促參法，但適用其他法律→依其他法律辦理 3.不適用前二項狀況者→依採購法辦理 |
| <input type="checkbox"/> 政府經營，支付費用或對價委由民間經營管理 | 符合採購法所稱之勞務採購者→依採購法辦理 |
| <input type="checkbox"/> 單純出租 | 依國產法辦理 |
| 政府業務委外『未涉及公有(用)資產』 | |
| <input type="checkbox"/> 機關權限委託 | 適用行政程序法規定 |
| <input type="checkbox"/> 非機關權限委託 | 1.符合促參法所稱之公共建設→依促參法(BOO) 2.屬勞務委託，適用採購法規定辦理 |



第四節 我國促進民間參與公共建設發展現況

一、我國現今促參所達成之案件數與契約效益：

自民國 2002 年促參法頒布以來，我國委由民間參與公共建設結至民國 2012 年底已達成 985 件(含非依促參法辦理之案件)，簽約金額達到 8,408 億，目前仍持續增加中，如圖 2-6、2-7 所示。

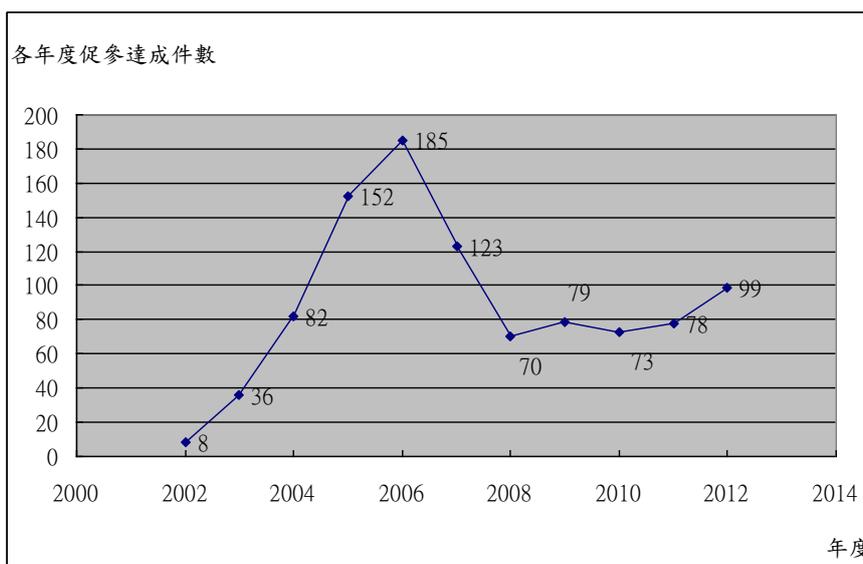


圖 2-6；各年度促參案件達成數(資料來源；財政部推動促參司)

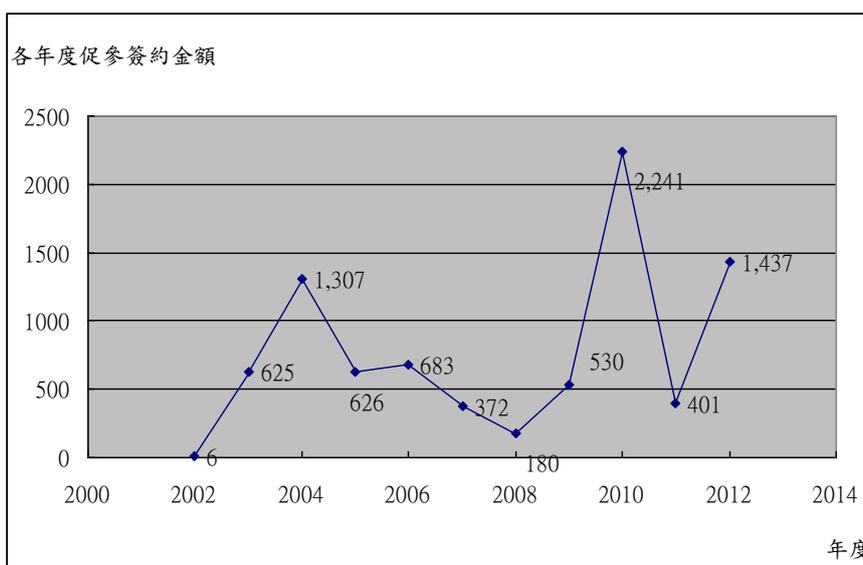


圖 2-7；各年度促參簽約金額(資料來源；財政部推動促參司)



同時，促進民間參與公共建設亦為政府整體減少高達 8,000 億財政支出，並帶來 5,417 億的財政收入，其成果驚人，如表 2-8 所示。

表 2-8；各年度促參案件為政府創造之收入與支出減少

(資料來源；財政部推動促參司)

| 年度 | 契約期間減少 政府財政支出(億元) | 契約期間增加 政府財政收入(億元) |
|------|----------------------|----------------------|
| 2002 | 2 | 1 |
| 2003 | 344 | 46 |
| 2004 | 2,687 | 514 |
| 2005 | 591 | 240 |
| 2006 | 782 | 1,075 |
| 2007 | 275 | 841 |
| 2008 | 197 | 298 |
| 2009 | 897 | 649 |
| 2010 | 898 | 267 |
| 2011 | 766 | 458 |
| 2012 | 564 | 1,028 |
| 總計 | 8,003 | 5,417 |

二、我國各種促參模式之案件數：

有關促參各種模式的執行成果，藉由檢視財政部推動促參司所提供的促參簽約廠商資料庫，可以得知至 2011 年 11 月為止依促參法進行的委外案件共累計 596 件。而促參法所稱 13 類 20 項公共建設中，結至 2011 年 11 月為止，以文教設施與交通建設的委外案例數為最多，分別為 157 件與 149 件，其次為衛生醫療設施的 121 件，如表 2-9 所示。

表 2-9；各類別促參案件統計(資料來源：財政部推動促參司)

| 各類別促參案件統計(~2011 年 11 月) | | | |
|-------------------------|-----|----------|-----|
| 類別 | 案件數 | 類別 | 案件數 |
| 交通建設 | 149 | 文教設施 | 157 |
| 環境污染防治設施 | 14 | 觀光遊憩重大設施 | 46 |
| 自來水設施 | 1 | 運動設施 | 17 |
| 汗水下水道 | 6 | 公園綠地設施 | 16 |
| 水利設施 | 4 | 重大工業設施 | 4 |
| 衛生醫療設施 | 121 | 重大商業設施 | 12 |
| 社會福利設施 | 22 | 重大科技設施 | 1 |
| 勞工福利設施 | 7 | 農業設施 | 19 |

在 596 件的促參案件中，政府規劃的案件數為 546 件，民間自行申請部分僅占 50 件。由此可知政府規劃之案件仍為委外促參之大宗。另外，促參法所列舉的七種促參類型中，在實務上以 OT 模式的使用最為頻繁，360 件約佔總案件數的六成，其次為 ROT 案件的 137 件，如圖 2-8 所示。

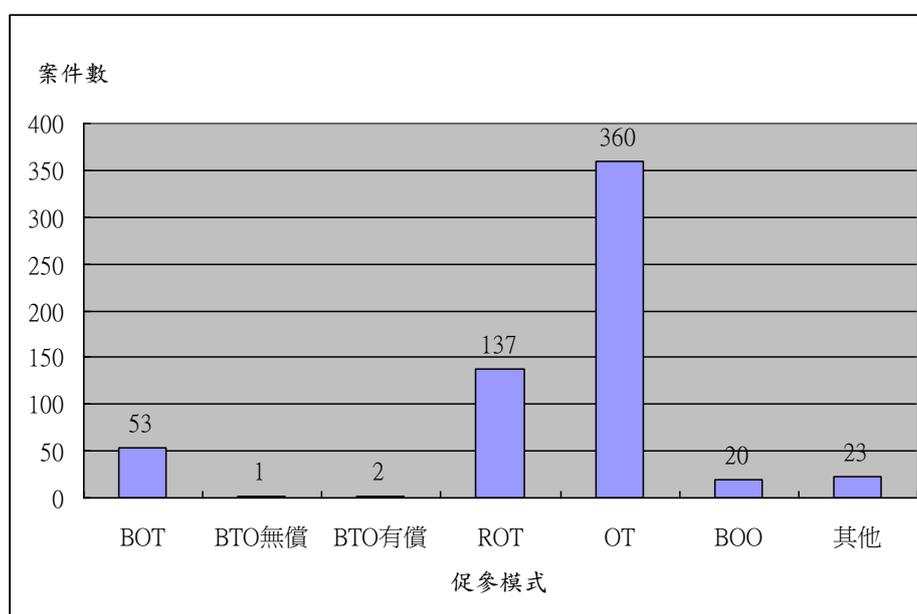


圖 2-8；各類型促參模式應用數(資料來源：財政部推動促參司)

在各種促參模式中，BOT 模式最常應用於交通建設領域中，其次為文教設施與觀光遊憩重大設施；BTO(無償)目前僅於觀光遊憩中大設施中有採用過一例；BTO(有償)則是僅在水利設施範疇中有應用過兩次；ROT 模式在衛生醫療設施委外中扮演最為重要的角色；BOO 模式係以環境污染防制設施與觀光遊憩設施為主；然而以 OT 模式進行的委外案例，文教設施與交通建設則是應用最為廣泛的公共建設類別，分別為 125 件與 116 件，分佔總案件中的 34.7%與 32.2%，如表 2-10 所示。

表 2-10；OT 委外模式案件統計(資料來源：財政部推動促參司)

| OT 委外模式案件統計(~2011 年 11 月) | | | |
|---------------------------|-----|----------|-----|
| 類別 | 案件數 | 類別 | 案件數 |
| 交通建設 | 116 | 文教設施 | 125 |
| 環境污染防制設施 | 4 | 觀光遊憩重大設施 | 21 |
| 自來水設施 | 0 | 運動設施 | 12 |
| 污水下水道 | 0 | 公園綠地設施 | 11 |
| 水利設施 | 0 | 重大工業設施 | 1 |
| 衛生醫療設施 | 32 | 重大商業設施 | 1 |
| 社會福利設施 | 18 | 重大科技設施 | 1 |
| 勞工福利設施 | 6 | 農業設施 | 12 |

第三章 OT 委外之個案分析



誠如前述，本研究將以 OT 作為研究之對象。本章將透過成功與失敗案例的探討如何使 OT 委外順利成功，以及適用 OT 委外模式之案件特質。在案例選擇上，係以較知名且具代表性的個案作為研究之對象，以下將分別探討(1)成功個案：一、國立傳統藝術中心。二、野柳地質公園 OT 案。三、勞工教育學苑 OT 案。四、桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案；(2)失敗個案：一、東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館。二、桃園職業訓練中心「汽修館」，如表 3-1 所示，期望能使研究之結果更具適切性。

表 3-1；本研究選擇之成功與失敗案例

| 成功個案 | |
|------|------------------------------|
| 一 | 國立傳統藝術中心〈文教設施〉 |
| 二 | 野柳地質公園 OT 案〈觀光遊憩重大設施〉 |
| 三 | 勞工教育學苑 OT 案〈社會及勞工福利設施〉 |
| 四 | 桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案〈社會及勞工福利設施〉 |
| 失敗個案 | |
| 一 | 東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館〈文教設施〉 |
| 二 | 桃園職業訓練中心「汽修館」〈社會及勞工福利設施〉 |

第一節 過去公共設施以 OT 委由民間經營之狀況

主辦機關經常基於擷節預算與提高效率而將公共設施委由民間辦理。由圖 2-8 可知，OT 契約數在整體促參委外契約中占了最大的一部分。由於 OT 僅涉及 Operate(營運)和 Transfer(轉移)，在施行上困難度較低，使得 OT 的簽約數相對較

多。但這些委外契約是否真能達到其原先預期之效益呢？抑或著只是為促參而促參？以美國為例，在 1992~1997 年間，有 88% 的政府部門曾將其委外之服務收回自辦(Warner.M,M.Ballard,A.Hefetz,2003)，這表示委外並不是萬靈丹，並不是所有公共設施服務皆適合委外。除了委外標的物本身適合與否外，主辦機關的委外相關能力與執行是否確實也再再地影響委外的成功機率。雖然 OT 的投資規模與其他委外方式相比起來相對較低，但委外失敗仍就會產生成本浪費與不效率，同時也會造成社會的觀感不佳。工程會促參籌備委員會在 99 年的「建構促參服務平台，共創三贏」之報告中指出，目前相關機關人員對於促參並不積極，而業界投標意願亦不高。這正是由於委外爭議不斷的出現，使得相關人員不願碰觸促參委外，而業界也因缺乏信心與誘因而不願積極參與，造成無廠商參與的窘境，自然主辦機關在執行面的能力上無法持續精進，導致執行不力，錯失委外時機，使委外的成功機率無法上升，造成一再的惡性循環，如圖 3-1 所示。

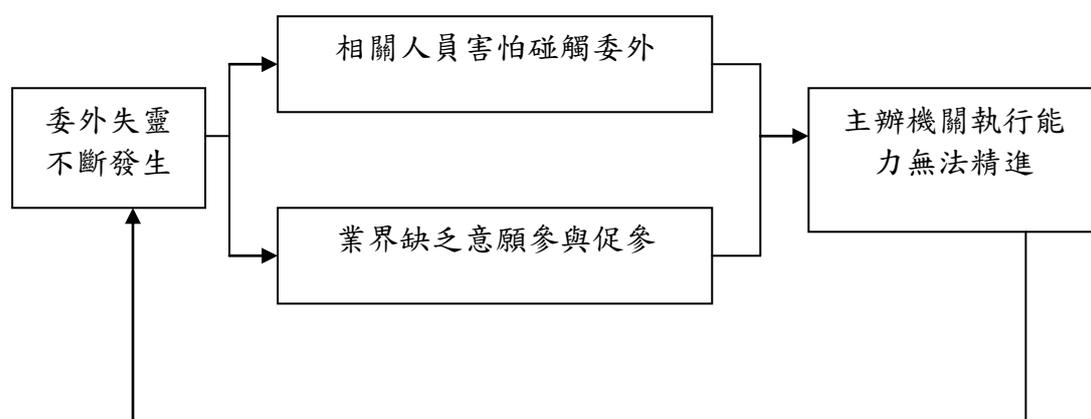


圖 3-1；委外失敗所產生之惡性循環(本研究整理)

因此，為了使惡性循環不再持續發生，如何避免委外失靈發生是勢在必行的。而如何提高促參的成功機率，本研究期望能藉由成功與失敗案例之比較分析，來了解成功的案件為何之所以能夠成功，而失敗的案件該如何進行檢討，進一步了解哪一種案件本質適合進行 OT 委外，以及實行時的關鍵成功因素。



第二節 國內 OT 委外之成功模範個案

一、國立傳統藝術中心(資料來源：財政部推動促參司)：

1、計畫緣由與現況：

- a. 成立目的：國立傳統藝術中心位於宜蘭縣五結鄉冬山河下游，占地 24 公頃，與冬山河森林公園、親水公園、海濱公園等連成一大型風景遊憩區，文化觀光資源豐富。國立傳統藝術中心成立之目的是統籌全國傳統藝術之保存、研究與推廣之機構，其主要業務有三：(1)推動民間藝術保存與傳習、(2)重塑傳統藝術發展生態、(3)為傳統藝術基礎紮根。因此國立傳統藝術中心並非定位為一般商業遊樂區，是屬於公益性質較強的公共設施。
- b. 委外動機：(1)配合政策。(2)期望透過民間靈活之商業機制與推廣方式，使傳統藝術能為更多人所欣賞。
- c. 委外法源：依據促參法第八條第一項第五款規定，委由民間機構營運。
- d. 委外期間：民國 93 年 9 月 28 日~民國 99 年 9 月 27 日。民國 98 年時因營運績效評估良好，依據條款中的優先定約權約定，遂與其進行續約，為期六年。
- e. 委外設施及服務：本計畫委外經營面積約為 20 公頃，主要將非核心業務之設施皆委由民間機構經營，如表 3-2 所示：

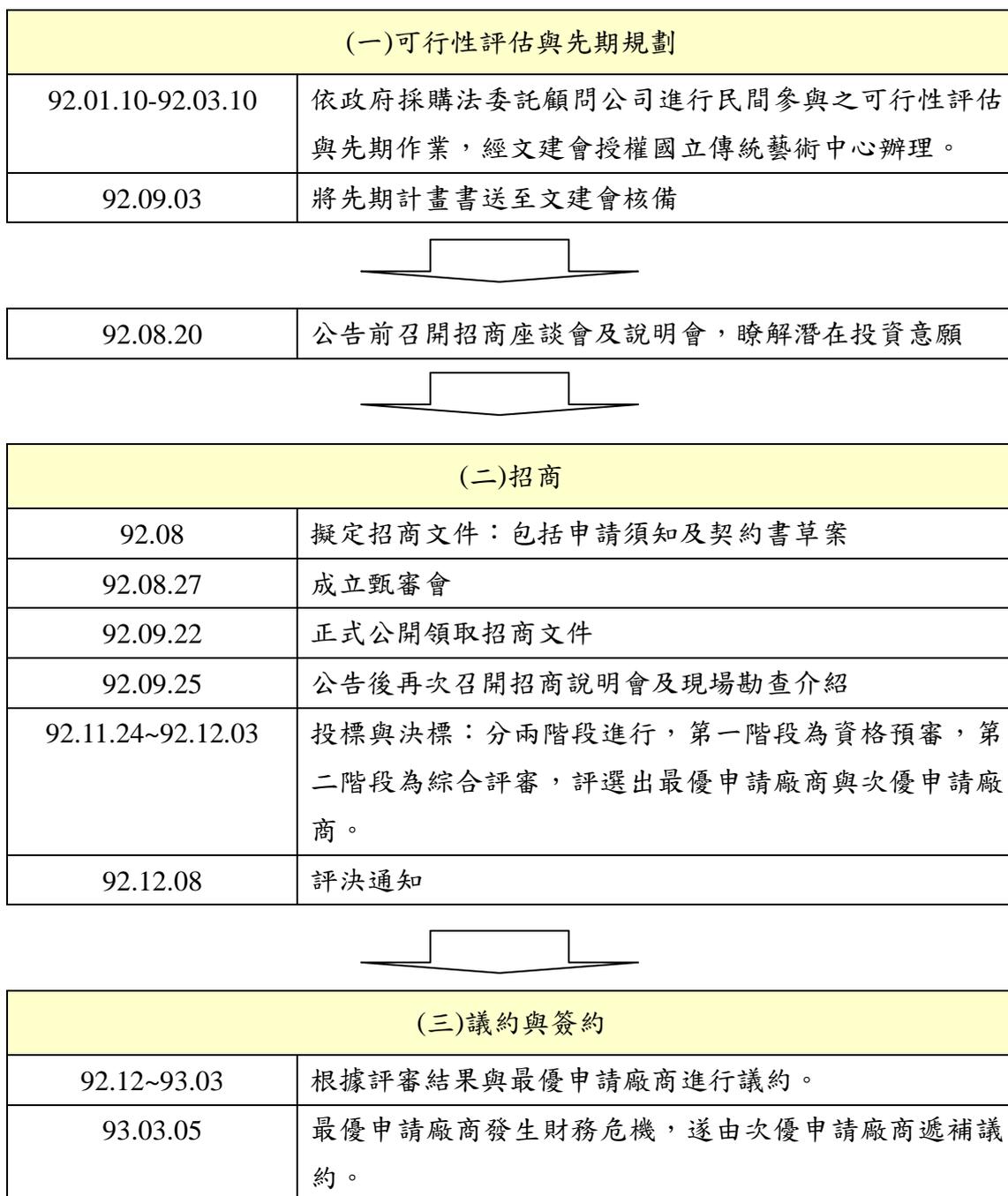
表 3-2；國立傳統藝術中心委外設施及服務(本研究整理)

| 委外設施及服務 | |
|---------|--|
| 建築物 | 傳統工藝坊、工藝傳習所(A、B1、B2 棟)、傳統小吃坊、臨水劇場設施、自行車服務展、第四期宿舍、雨天表演棚、文昌祠、戲臺與廟廂、廣孝堂、黃舉人宅、員生餐廳、遊客服務中心、遊客服務廊、委託經營範圍之機電控制室、汗水處理廠、監控中心(中控室)及園內所有水塔。 |
| 戶外空間 | 碼頭及內河道、大小客車停車場、機車停車場、臨水劇場、野外廣場、園區內景觀區、露天茶座。 |



2、委外辦理過程：

國立傳統藝術中心依據促參法相關規定著手進行 OT 委外事宜，最後與統一蘭陽藝文股份有限公司(統一超商與蘭陽文教基金會共同籌組)簽訂合約，總共耗時約 17 個月。辦理過程如圖 3-2 所示：



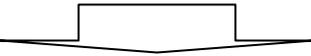
| | |
|---|------|
| 93.06.30 | 完成簽約 |
|  | |
| (四)營運 | |
| 93.07.01 | 試營運 |
| 93.09.28 | 正式營運 |

圖 3-2；國立傳統藝術中心委外辦理流程(本研究整理)

3、計畫效益分析

a.社會效益：

| | |
|-----------|-----------------------------------|
| 解決當地就業問題 | 目標在 3 年內，針對其營運人員雇用 90% 以上的宜蘭當地居民。 |
| 扶助傳統藝術工作者 | 成立傳統藝術推廣基金，每年投入至少 500 萬贊助傳統藝術工作者。 |
| 提振宜蘭文化水平 | 順應不同題材與民俗節氣，每季安排各式主題展演。 |

b.經濟效益

| | |
|----------------|--|
| 成本面 | <p>1.國立傳統藝術中心每年營運費用為 2.4 億，為政府節省大量人力與成本。</p> <p>2.民間廠商在期初即投入 1.36 億進行園區裝修。</p> |
| 收益面 | <p>1.國立傳統藝術中心每年之定額權利金為 500 萬，6 年 3000 萬。</p> <p>2.根據營收狀況，收取 1% 之經營權利金(預估權利金收入約 1800 萬)</p> |
| 就業人口 | 預計增加至少 180 個直接性的工作機會。 |
| 提振宜蘭文化 觀光產業 | 與宜蘭當地特殊季節文化相結合，規劃特色觀光路線，帶動當地週邊產業。 |



4、計畫實行遭遇之問題與解決之道：

國立傳統藝術中心在 OT 委外的過程中也遇到了不少的挑戰，而面對這些困難，國立傳統藝術中心做出了許多應對措施，以期委外能夠順利成功。而國立傳統藝術中心最終也受到各界的肯定，肯定其為 OT 委外中相當成功的一個案例。其在營運過程中遭遇到的挑戰如下：

| | | |
|-----------------------------|---|--|
| 困難一 | { | <ol style="list-style-type: none">1. 國立傳統藝術中心身負文化傳承推廣之使命，並非以營利為主要之目標。2. 未列入重大公共建設範圍，故無法享有優惠條款。3. 附屬事業申請未獲核准-不得以旅館業形式經營 |
| 財務回收期長且前景不明，條件設定嚴苛致使招商吸引力不高 | | |

⇒ 解決之道：對於民間營運機構而言，營利為最重要之考量，能否自負盈虧，是民間廠商所關注之重點。因此，回收期長難免使廠商卻步。所以為了提高誘因，國立傳統藝術中心提出五項措施，以期能降低廠商疑慮，增加廠商投標意願。五項措施分別為 1.低權利金。2.優先續約條件設置。3.政府積極主動協助。4.多次公開辦理說明會。5.在自行營運期間，先行辦理亞太傳統藝術節，提高中心知名度。

| | | |
|----------|---|---|
| 困難二 | { | <ol style="list-style-type: none">1. 參與投標之廠商在招標文件公開時，並未表達任何意見，到了議約時才對於契約文件有諸多修改之要求。2. 在與最優申請廠商完成繁複之議約後，該申請廠商確應財務危機而發生跳票事件，使得中心遂與次優申請廠商再重新進行議約。 |
| 議約、簽約問題多 | | |

⇒ 解決之道：為了使後續議約能夠順暢，國立傳統藝術中心成立了議約小組，試圖

以單一窗口方式與廠商接觸對談，同時並聘請律師與會計師協助，針對議約時所遭遇之問題迅速做出回應。



| |
|----------------|
| 困難三 |
| 實際營運 所遭遇的困難 |

1. 民眾反映過於商業化，營收與社會責任間的兩難。
2. 設施維護管理與服務品質有待提升。

⇒ 解決之道：為了弭除民眾對於中心委外之疑慮，國立傳統藝術中心積極與民眾溝通對話，透過說明會的方式讓民眾了解其營運內涵及所帶動的週邊效益。同時，為了提高服務品質，國立傳統藝術中心除了例行性的督導外，另邀集專家學者提供建議，並委請中立單位協助辦理履約管理與績效評估，期望積極有效的建立良好之溝通管道。



二、野柳地質公園 OT 案(資料來源：行政院人事行政局)

1、計畫緣由與現況：

- a. 成立目的：野柳地質公園地處於一突出之海中峽角，位於新北市萬里區野柳里。在園中有著世界罕見的地形地質景觀與豐富的自然生態。近年來，國際間對於保育概念日漸重視，聯合國教科文組織(UNESCO)提倡所謂的地質公園標章，希望能藉此指定世界上重要的地質景點作為世界公共財，使世人能共同維護，而野柳地質公園正有如此條件。成為世界地質公園除了具有保育效益外，仍可帶來許多附加價值，如：提升國際知名度、帶動觀光產業發展等。因此，野柳地質公園成立之目的係以保育為先，教育學術研究居次，而營利則為最後的考量。
- b. 委外動機：(1)擲節政府預算。(2)提升經營效率與服務品質。
- c. 委外法源：依據促參法第八條第一項第五款規定，由政府投資興建完成後委由民間機構營運。
- d. 委外期間：民國 95 年 1 月 1 日~民國 104 年 12 月 31 日，共計十年。
- e. 委外設施及服務：在委託期間內，政府提供土地、建物設施與營運資產委由民間公司進行經營，民間公司擁有經營權。委外經營範圍為整個地質公園陸域 24 公頃與海域等深線 20 公尺作為界線，如圖 3-3 所示。



圖 3-3；野柳地質公園案之委外範圍(資料來源：行政院人事行政局)



園區大致上可分為三區。第一區為進入園區後左邊範圍，以燭臺石為代表。第二區主要為蕈狀岩，包括舉世聞名的女王頭。第三區則有仙女鞋、海蝕洞等景觀。另外，遊客中心、園內步道、解說標示、安全設施、公廁等相關設施亦包含於委外經營之範圍內。

2、委外辦理過程：

野柳地質公園 OT 案依據促參法相關規定著手進行 OT 委外事宜，最後與新空間國際有限公司簽訂合約，總共耗時約 21 個月。辦理過程如圖 3-4 所示：

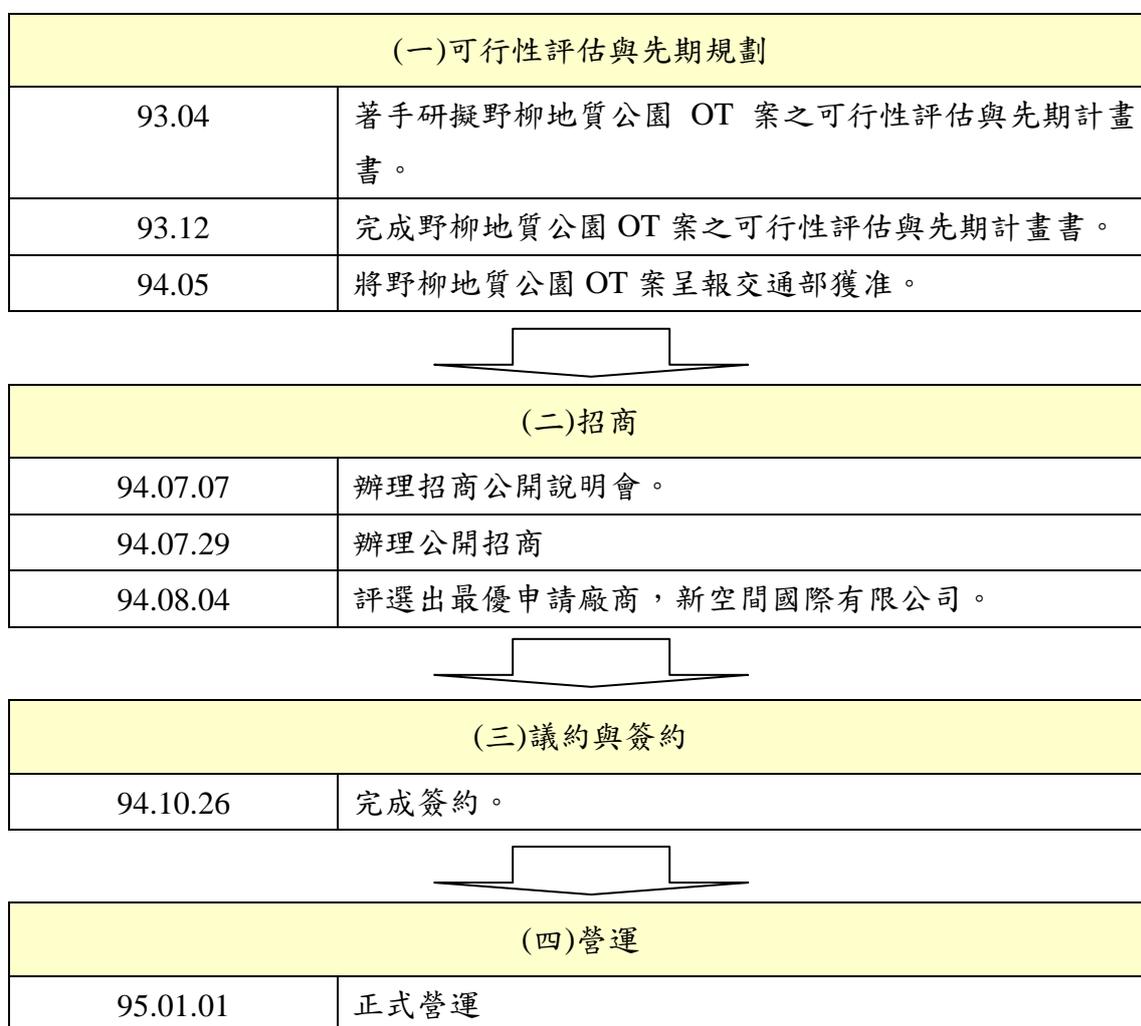


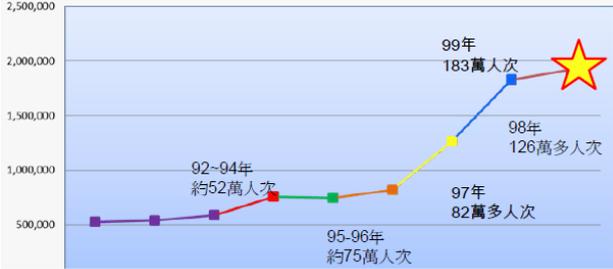
圖 3-4；野柳地質公園委外辦理流程(本研究整理)

3、計畫效益分析

a.社會效益：

| | |
|------------|--|
| 遊客滿意度提升 | 營運廠商每月針對遊客進行滿意度問卷調查，遊客整體對於野柳地質公園之滿意度平均高達 94% 以上。 |
| 持續推動地質保育教育 | 提供豐富的解說資料，推動生態旅遊。透過導覽解說，使遊客對於野柳地質形成的原因與特點能更為了解，並落實環保教育，提升公民素質。 |
| 解決當地就業問題 | 八成員工選用野柳當地居民。 |

b.經濟效益

| | |
|--------------|--|
| 成本面 | <p>1.人力節省：當初經管野柳地質公園之編制人員(13 人)與委外人員(21 人)，委外後為政府節省約 34 名人力。</p> <p>2.節省政府營運支出(人維費等)約 1,000 萬。</p> |
| 收益面 | <p>1. 野柳地質公園 OT 案每年之定額權利金為 200 萬，10 年 2,000 萬。</p> <p>2.根據營收狀況，收取 3%之經營權利金</p> |
| 就業人口 | 增加約 40 個直接性的工作機會。 |
| 提振觀光產業與國際知名度 | <p>以策略聯盟之行銷手法，帶動地方經濟發展；同時，國際遊客人數屢創新高，如圖 3-5 所示。</p>  <p>圖 3-5；各年度國際遊客人數(資料來源：施照輝，2012)</p> |



4、計畫實行遭遇之問題與解決之道：

野柳地質公園 OT 案在營運期間並未遭受到重大之困難，主要是仰賴民間機構經營效能、學術團隊的研究建議與政府機關的用心參與，方使 OT 案順利進行。野柳地質公園 OT 案在經營上的成功之道在於以良性循環創造高營收，如圖 3-6 所示。

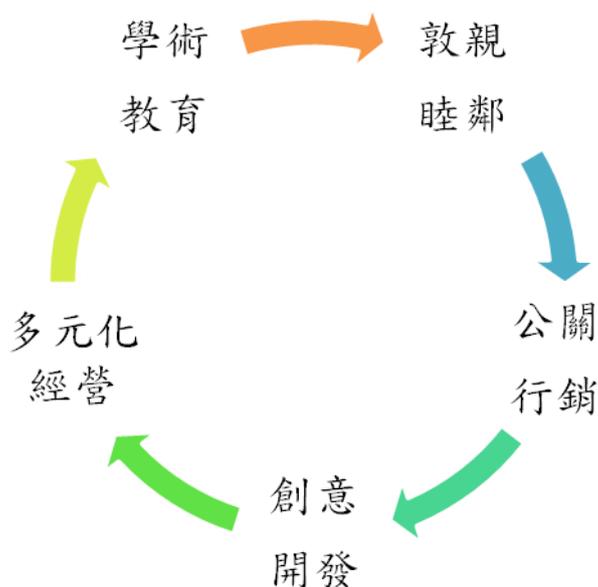


圖 3-6；民間廠商以良性循環創造高營收(資料來源：新空間國際有限公司)

對於民間機構參與公共建設經營立場而言，最大的困難即在於公共建設具有其社會責任，而民間機構卻須要創造高營收使得以維持營運。鑒此，民間廠商經常在這兩者間陷入兩難，過於商業化之創意會失去公共建設之初衷，然而沒有營收獲利民間機構則無法產生興趣。然野柳地質公園 OT 案對於委外經營做出了相當好的示範。野柳地質公園 OT 案透過各種創意行銷，如創造在地特色之文創商品、電子網路行銷等，帶來相當豐厚的收益。而其行銷主軸仍聚焦於野柳特色與環境教育，此主軸之確立使得野柳地質公園 OT 案不沾染過度商業化的氣息。同時，民間廠商利用營收積極辦理各式學術研究與環境教育，充分發揮民間經營動能，並積極與當地居民互動，敦親睦鄰回饋鄉里，使居民能夠認同肯定，與地方共同合作化阻力為助力，徹底發揮促進民間參與公共建設之效能。



三、勞工教育學苑 OT 案(資料來源：財政部推動促參司)

1、計畫緣由與現況：

a. 成立目的：勞工教育學苑隸屬於行政院勞工委員會，位於彰化縣鹿港鎮。勞工教育學苑係於民國 89 年 2 月完工，當時是由其自行經營，並搭配部分的勞務外包進行營運。主要業務內容為各式教育訓練、會議、住宿、餐飲與休閒活動等服務。對外開放之區域包含：教育訓練區、住宿區、集會區、闡場區與休閒娛樂區，為一複合式多功能具水準之場所。

b. 委外動機：

(1) 擷節政府預算，減輕政府財政負擔。

(2) 透過民間之專業能力，提升服務效率。

(3) 期盼引進民間活力，提高使用效益。

c. 委外法源：依據『促進民間參與公共建設法』第三條第一項第五款之類別辦理委由民間經營，在其營運期屆滿後歸還政府。

d. 委外期間：民國 91 年 4 月 1 日~民國 100 年 12 月 31 日止。

e. 委外設施及服務：

委外經營期間其所委託之標的物除部分留供勞委會使用外，該學苑現有之土地、建物、工作物、基地上之附屬設施與營運資產盡供民間機構經營使用，包含三棟主要建築物，分別為住宿棟(14 層)、闡場棟(五層；其中部分為勞委會所使用)與集會堂棟(地下 3 層、地上 3 層)，以及週邊綠地、景觀步道、露天表演場、地湧泉、瀑景設施等。

委外期間主要期望民間機構提供下列三項服務：

(1) 勞工教育訓練。

(2) 辦理技能檢定與闡場事務工作。

(3) 提供勞工健康休閒場所。



2、委外辦理過程：

勞工教育學苑 OT 案依據促參法相關規定著手進行 OT 委外事宜，最後與太平洋立德旅館事業股份有限公司簽訂合約，總共耗時約 1 年 8 個月。辦理過程如圖 3-7 所示：

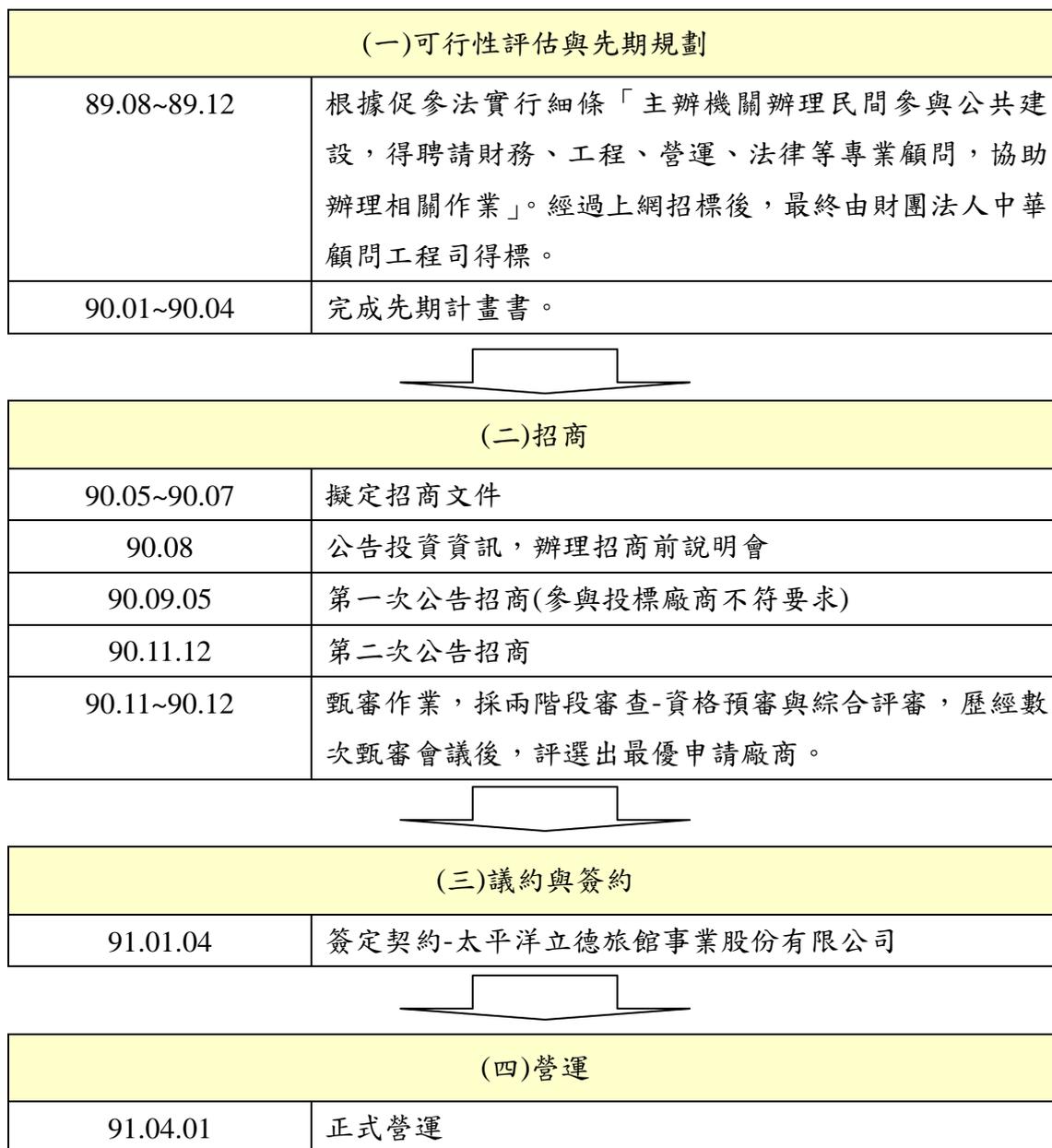


圖 3-7；勞工教育學苑 OT 案委外辦理流程(本研究整理)



3、計畫效益分析

a. 社會效益：

| | |
|----------------|------------------------------------|
| 提高勞動素質 | 透過學苑設施辦理各式教育訓練活動，提高勞動水準。 |
| 提供在地居民 就業機會 | 明定學苑工作人員至少有二分之一以上須為彰化縣縣民，創造當地就業機會。 |
| 善盡社會責任 敦親睦鄰 | 針對勞工與當地居民提供特別之優惠。 |

b. 經濟效益

| | |
|----------|---|
| 成本面 | 擷節政府預算，避免政府人員編制膨脹。 |
| 收益面 | <p>1. 增加政府收入：房屋稅、地價稅、營業稅等稅收收入與權利金之收入，預計委託經營十年間可帶來6億8,000餘萬左右之收入。</p> <p>2. 權利金：勞工教育學苑 OT 案在權利金部分採取兩軌並行，分別為固定權利金與經營權利金。</p> <p>※固定權利金：500 萬元/年</p> <p>※經營權利金：每年營業總收入之 3.5%</p> |
| 就業人口 | 預計增加 150 個直接性的工作機會。 |
| 帶動區域經濟發展 | 活用館內設施結合訓練與休閒活動吸引大量人潮。預計可吸引住宿人數約 58,000 人次、用餐 125,000 人次、休閒娛樂 81,000 人次與參與會議、教育訓練 196,000 人次，帶動當地經濟發展。 |



4、計畫實行遭遇之問題與解決之道：

勞工教育學苑在 OT 委外的過程中遇到了不少的挑戰，而面對這些困難，主辦機關做出了許多應對措施，以期委外能夠順利成功，最終勞工教育學苑 OT 案亦排除萬難順利完成促參委外。其在營運過程中遭遇到的挑戰如下：

| |
|----------|
| 困難一 |
| 營利事業登記困難 |

1. 勞工教育學苑位處社教用地，因此並無法辦理營利事業登記(違反都市計畫法令)，雖曾函請公共工程委員會獲准不需辦理營利事業登記亦可提供服務，但立德公司仍因現實之考量持續考量辦理營利事業登記證。
2. 辦理營利事業登記證的過程亦到處碰壁：
 - *91 年 1 月：縣府以規定不府退件。
 - *91 年 10 月 28 日：備妥上次所要求之相關資料再次提出申請，惟縣政府以申請營業項目與委託案契約不

⇒ 解決之道：由行政院勞工委員會作為橋梁，建請公共工程委員會邀集相關部會、彰化縣政府就勞工促參案之營利事業登記問題進行協商，並獲得共識。在後續辦理營業登記時，因無其登記項目之代碼，無法進行登記，此亦由行政院勞工委員會與經濟部商業司進行協調，爭議終獲解決。

| |
|----------|
| 困難二 |
| 廠商投資誘因不足 |

地方政府要求權利金與回饋相關事宜，加上學苑位置

⇒ 解決之道：為了提高廠商投資意願，主辦機關應與潛在投資廠商積極互動，了解廠商所顧慮之問題，因此招商前說明會不應只是例行公事匆匆辦理即可，而是應

深入了解潛在廠商，以獲得重要之回饋。同時，並根據這些回饋，在擬定契約文件時，探討其可行之空間。



困難三

委外牽涉問題層面廣

在辦理促參委外時，其所涉及之領域相當廣泛，如：財務面、法規面等問題，並非單一主辦機關可完全掌握。

⇒ 解決之道：在辦理促參委外時，勞工教育學苑根據政府採購法聘請專業顧問，提供專業之協助。且在跨部門協商時，由中央機關行政院勞工委員會出面做為橋梁，與各部會進行協商，使協商得以順利進行。



四、桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案

(資料來源：財政部推動促參司)

1、計畫緣由與現況：

- a.成立目的：桃園縣婦女館位於桃園市延平路上，座落於延平公園內，由桃園市公所規劃興建。興建目的主要是為了因應 21 世紀女權提升，提供婦女朋友一個全方位的使用空間。在營運目標的設定上，主要是希望能發揮(1)提供婦女活動空間，充實精神生活。(2)結合桃園縣婦女資源。(3)加強兩性平權概念。(4)協助婦女再教育、再成長與再就業。(5)加強對於弱勢婦女的照顧。(6)對單親家庭提供心理諮詢、就業訓練等幫忙。
- b.委外動機：(1)引進企業化運作概念，提高服務品質。(2)擲節政府預算。(3)提高設施使用效率。
- c.委外法源：促進民間參與公共建設法
- d.委外期間：民國 94 年 1 月 1 日~民國 103 年 12 月 31 日，共計 10 年。
- e.委外設施及服務：

桃園縣婦女館委託民間辦理案將不涉及公權力之業務及建築設施委由民間經營。委託管理之建築物可分為 A、B 兩館，如表 3-3 所示：

表 3-3；桃園縣婦女館委託民間辦理案委託建物設施(本研究整理)

| A 館 | |
|-----|-----------------------|
| B2 | 停車場 |
| B1 | 停車場、展示空間、健康休閒區 |
| 1F | 會議室、教室 |
| 2F | 會議室、教室(其中社工辦公室為縣府所保留) |
| 3F | 圖書區與咖啡飲食區 |
| B 館 | |
| 演藝廳 | |



主辦機關期望民間機構在營運時，以促進婦女福利為宗旨，提供下列服務：(1) 學習教育、心靈課程；(2) 會議展演；(3) 活動展覽；(4) 餐飲服務，並且在營運時須配合主辦機關辦理相關婦女活動及政策執行。

2、委外辦理過程：

桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案依據促參法相關規定著手進行 OT 委外事宜，最後與元智大學簽訂合約，總共耗時約 8.5 個月。辦理過程如圖 3-8 所示：

| (一)可行性評估與先期規劃 | |
|---------------|--|
| 92.03.31 | 聘請專業顧問，最終由財團法人中華顧問工程司得標。 |
| 95.05.26 | 完成可行性評估與先期計畫書 |
| | |
| (二)招商 | |
| 92.06.13 | 完成招商文件與評審辦法草案。 |
| 92.06.24 | 辦理招商說明會。 |
| 92.04.28 | 第一次上網公告招標事宜。 |
| 92.09.02 | 甄審委員會經過資格預審與綜合評審評選出最優申請廠商，琉園股份有限公司。惟因其無法應甄選委員會之意見提出修改方案，遂流標。 |
| 92.10.23 | 第二次上網公告招標事宜。 |
| 92.11.19 | 甄審委員會經過資格預審與綜合評審評選出最優申請廠商，元智大學(唯一申請廠商) |
| | |
| (三)議約與簽約 | |
| 92.12.17 | 完成簽約 |
| | |

| (四)營運 | |
|-------------------|--|
| 92.12.18~93.12.31 | 部分建築尚未完工驗收取得使用執照，因此雙方協議於財產完全點交後契約即正式生效 |
| 94.01.01 | 正式營運 |

圖 3-8；桃園縣婦女館委託民間辦理案委外办理流程(本研究整理)

3、計畫效益分析

a.社會效益：

| | |
|----------------|---|
| 照顧婦女 提升婦女權益 | 提供各項有關婦女福利服務，加強婦女團體資源及資訊整合，帶動婦女自我成長，善盡社會責任。 |
| 提供在地居民 就業機會 | 選任職員以專業為第一考量，但優先考慮當地里民與大專院校學生，帶動當地區域發展。 |

b.經濟效益

| | |
|-----|---|
| 成本面 | 避免政府員額膨脹，降低政府人事與相關營運費用，減輕政府財政負擔，預計一年可節省 2,400 萬元。 |
| 收益面 | 民間機構發揮其營運之創意，為政府注入活力，提高公共設施的使用效率；並透過權利金制度回饋政府，並將盈餘部分(0.5%)繳予政府從事公益行為。 |



4、計畫實行遭遇之問題與解決之道：

桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案在 OT 委外的過程中遇到了不少的挑戰，尤其是公益性質宗旨的原罪，造成低收益而導致廠商投標意願低落。鑒此，在本案中如何提高投資誘因即為一大挑戰。在可行性規劃階段時，主辦機關即深知公益性高的福利設施未來施行上所勢必遭遇的困難，因此在先期評估階段遂針對此部分進行研討。主要的解決方法如下：

- (1) 提高民間機構操作彈性：原先設施規劃未必符合營運需求，因此縣府同意在不違背本館經營目的、保證結構安全、變動最小創造最大效益為原則下，民間機構可進行空間調整。另外，由於本案件是在建設期間辦理委外服務，因此在簽約時建物尚未完成，此時主辦機關主動邀請民間機構共同驗收，提供意見。
- (2) 提高營收、增加案件吸引力：為了使民間機構得以自給自足，縣府承諾在辦理相關教育訓練時優先考慮婦女館作為施辦地點，將人潮導引至該區。另外，顧問團隊所提出的創意行銷概念亦深獲潛在投標廠商認同，帶給其不同於一般之視野，成功吸引廠商目光。
- (3) 跨部門協商：在進行跨部門協商時，並非由得標廠商或是顧問團隊單獨與各部門進行協商，而是由縣府主動積極介入，有效提高解決問題效率。
- (4) 瞭解廠商意見：辦理期前公開說明會時，應重視廠商所給予之回饋。倘若有其不可行性，應主動即早與各部門進行協調，尋求共識，避免實際營運時無法立即解決，導致營運困難。



第三節 國內 OT 委外之失敗終止個案

一、東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館

(資料來源：建構政府與民間夥伴關係過程中遭遇困難案例參考手冊)

1、計畫緣由與現況：

a. 成立目的：東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館為行政院農業委員會水產試驗所所管轄，位於台東縣成功鎮港邊路與光復路交叉口。當初成立之目的是期望發揮水產科技研究與社會教育之功能，並連結附近的成功休閒漁港、原住民文物館、海濱公園公教渡假中心與三仙台風景特定區等，帶動台東成功地區觀光事業的發展與繁榮。其展示內容主要在呈現東部海洋與漁業之特色，其中包含洄游性魚類、珊瑚礁生態系、與各種海洋生物之展示，向民眾傳達保育概念之重要性。

b. 委外動機：

(1)配合政府政策。

(2)透過民間機構之資源與經驗，提升管理績效與服務品質。

c. 委外法源：依據「促進民間參與公共建設法」第 8 條第 1 項第 5 款辦理。

d. 委外期間：民國 94 年 2 月 1 日~民國 104 年 1 月 31 日止，為期 10 年。

e. 委外設施及服務：

委託之建築物為一五層建築結構，如圖 3-9 所示，分成東展示館與西展示館，基地面積為 5424.52 平方公尺。樓層規劃分別是第一層與第五層為養殖與管線工作區，第二到第四層則為主要展示區。



2、委外辦理過程：

東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館案依據促參法相關規定著手進行 OT 委外事宜，最後與德河貿易有限公司簽訂合約，總共耗時約 10 個月。辦理過程如圖 3-9 所示：

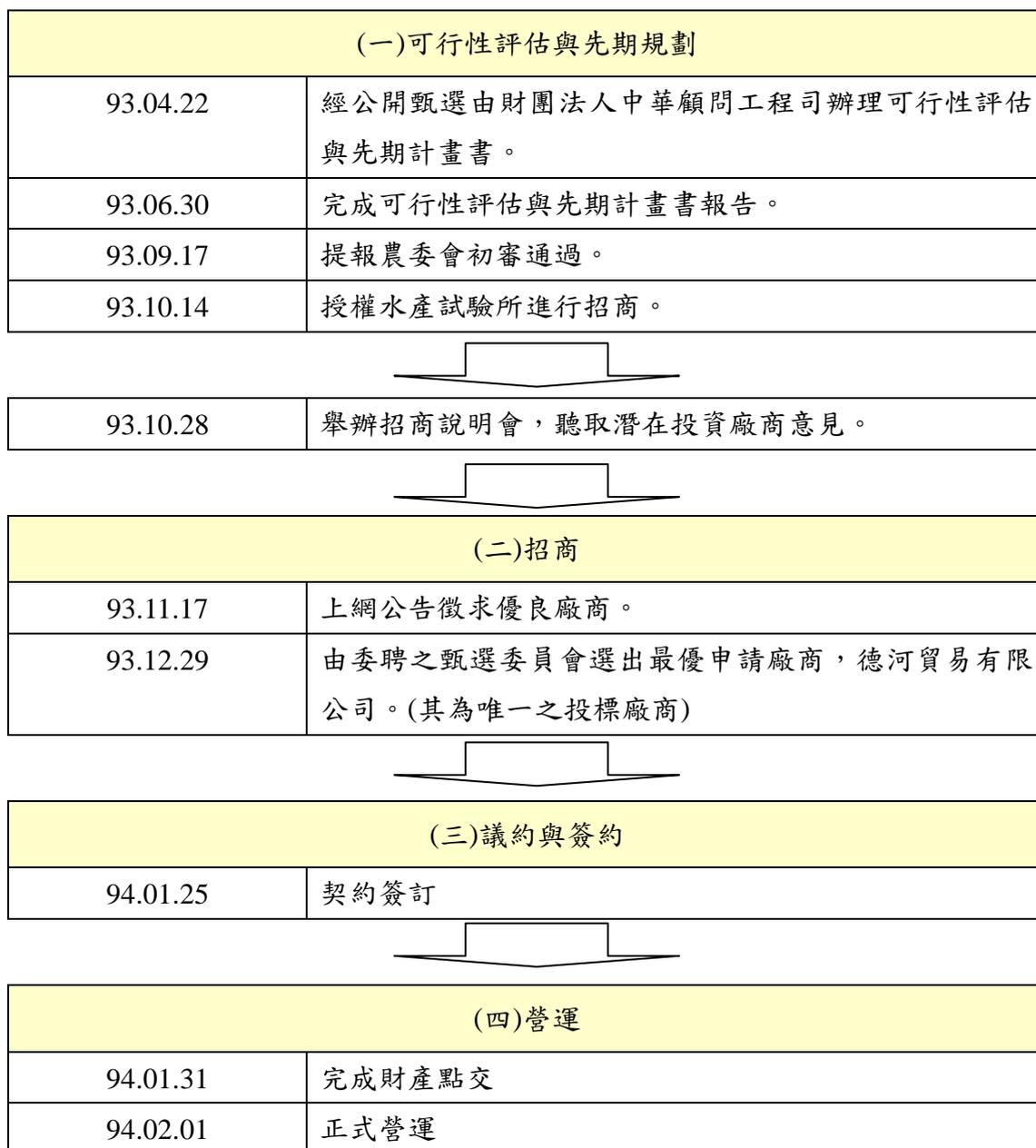


圖 3-9；東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館委外辦理流程(本研究整理)

3、計畫效益分析

透過 OT 將水族展示館進行委外預計可得到下列之效益：

| | |
|-----------|--|
| 成本面 | 1.當初水族展示館之業務是由東部海洋生物研究中心人員兼辦，並聘請五位外包人力。OT 後五名外包人力全數精簡(每年約可節省 195 萬元業務費用)。 2.節省設施投資與經常性維護費用預估每年 800 萬。 |
| 收益面 | 1.稅收增加：包含地價稅、房屋稅、營利事業所得稅與娛樂稅等。 2.權利金收入：本案係採收取經營權利金之模式，每年將其營業收入乘上一比例而得。 |
| 各司其職、發揮效能 | 藉由 OT 委外，研究人員不再需要兼辦水族展示館之業務，可以回歸執行科技計畫與推廣工作，提升作業績效。 |

4、計畫實行遭遇之窒礙與後續結果：

東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館在 OT 委外經營 3 年後，由於合作廠商德河貿易有限公司強烈要求終止契約，並委請中華民國仲裁協會辦理仲裁，隨後判定依照民法第 227 條之 2 判定本契約終止。而為維持水族生態展示館之社會教育功能，水產試驗所決定收回自辦，由東部海洋生物研究中心承接管理。

德河貿易有限公司之所以強烈要求終止合約，主要因素為

- (1) 近年來遊客人數受大環境影響不增反減，經營期間累計虧損上千萬元。
- (2) 德河貿易有限公司在虧損上千萬元之際，仍繳交 9 萬元之權利金給水產試驗所，風險分攤明顯不合比例。



二、桃園職業訓練中心「汽修館」

(資料來源：建構政府與民間夥伴關係過程中遭遇困難案例參考手冊)

1、計畫緣由與現況：

a. 成立目的：行政院勞工委員會職業訓練局早期為因應政府人力政策、保障國民充分就業，遂而成立桃園職業訓練中心，辦理各項職業訓練業務，以培訓國家發展所需人才。該中心於 1973 年 7 月 1 日成立，當時轄屬於台灣省政府社會處台北區國民就業輔導中心下附設職業訓練中心，原址位於桃園市中山路。1999 年時更名桃園職業訓練中心，同年 9 月 16 日遷移至現址桃園縣楊梅市秀才路。中心內部包含：汽修館、營建館、電子館與教學大樓等館所。

b. 委外動機：期望透過民間廠商的敏銳性與專業經營能力，提升使用績效。

c. 委外法源：

(1)促進民間參與公共建設法。

(2)民間參與公共建設甄審會組織及評審辦法。

d. 委外期間：民國 93 年 1 月 1 日~民國 102 年 12 月 31 日止，共計十年。

e. 委外設施及服務：

原先預計辦理委託經營之標的物為汽修館、營建館、電子館與教學大樓等四處館所，然而因辦理期間僅有汽修館有廠商辦理申請，遂就汽修館進行 OT 委外經營。其委託經營之服務如下：

(1) 辦理職業訓練。

(2) 辦理各型會議、業務推廣和相關服務。

(3) 辦理委託營運物件之空間設施、附屬設備、事務機具和公共安全之營運管理維護事項。

(4) 辦理委託營運物件之清潔與環境衛生、景觀綠化植栽等維護事項。

(5) 符合本案預期目標功能之經營項目，且經桃園職業訓練中心核定者。



2、委外辦理過程：

桃園職業訓練中心「汽修館」OT 案依據促參法相關規定著手進行 OT 委外事宜，最後與南亞技術學院簽訂合約，總共耗時約 28 個月。辦理過程如圖 3-10 所示：

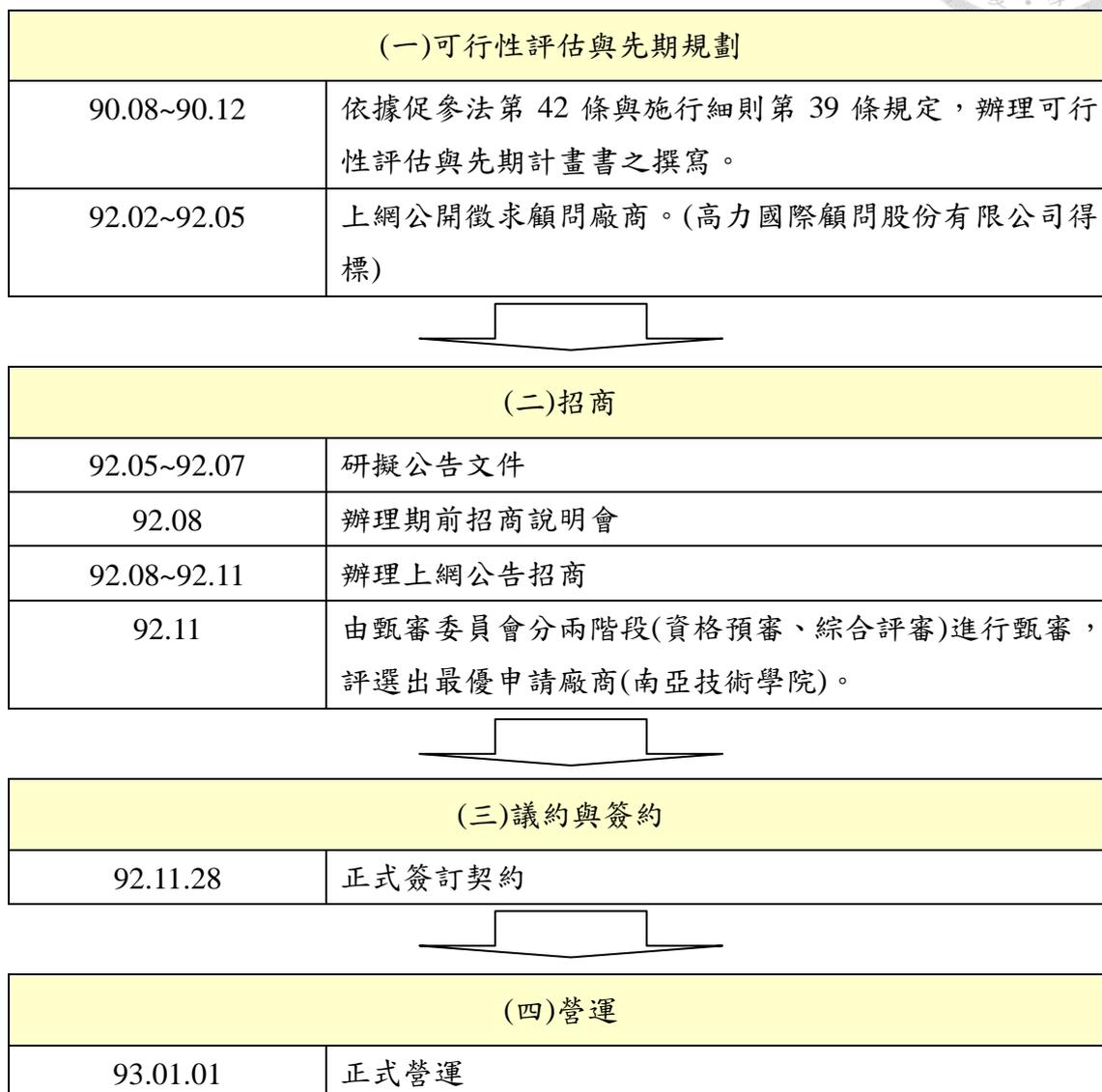


圖 3-10；桃園職業訓練中心「汽修館」OT 案委外辦理流程(本研究整理)



3、計畫效益分析

a.社會效益：

| | |
|----------|---|
| 提升勞動素質 | 結合產學兩界，透過各項勞動教育課程培育高素質之勞動力。 |
| 活絡勞動訓練市場 | 提高桃、竹、苗地區居民之就業與訓練需求，每年預計可以訓練汽車修護技能訓練 28 個短、中、長期班次，計 420~600 人次的訓練容量，帶動 1,000 萬元以上的訓練產值。 |

b.經濟效益

| | |
|-----|--|
| 成本面 | 人力節省：避免桃園職業訓練中心人員編制膨脹，有效精簡人力，降低人事費用。 |
| 收益面 | 1.增加政府收入：房屋稅、地價稅、營業稅等稅收收入與權利金之收入，預計約帶來 8000 萬左右之收入。 2.權利金：桃園職業訓練中心「汽修館」OT 案在權利金部分採取兩軌並行，分別為固定權利金與經營權利金。 ※固定權利金：382,000 元/年 ※經營權利金：每年營業總收入之 3.2% |

4、計畫實行遭遇之窒礙與後續結果：

桃園職業訓練中心「汽修館」OT 案在 OT 委外的過程中亦遇到了不少的挑戰，南亞技術學院雖在營運期間投入甚多人力及資源，但最終仍是走向解約之路。在過程中其最主要的困難還是營收面上的問題。實際營運時的參訓人數並不如預期之樂觀，導致了南亞技術學院並無法在財務面上達到損益兩平，而產生連年虧損。而連年的虧損也使得南亞技術學院在教育訓練的課程時數無法達到當初簽約之要求。最終使得桃園職業訓練中心召開協調委員會，討論是否終止合約。事後歸結其原因主要有三：

- (1) 訓練場地位位置偏遠，難以吸引人潮。
- (2) 民間參與職業訓練資源整合不易，加上法律面的問題，法規並不完備。
- (3) 原 OT 案先期評估計畫書關於汽車證照暨相關項目訓練部分，其中曾提到原場考照之可行性，但在實際營運後卻遲遲無法突破。

總結上述三點，使得桃園職業訓練中心「汽修館」OT 案最終在 95 年 3 月 31 日終止契約收場。

第四章 OT 委外風險分析與管理



本章將針對第三章個案分析後所得到的委外困難與挑戰進行 OT 委外風險管理，透過 OT 委外之風險確認、OT 委外風險分類、OT 委外風險之評估排序和 OT 委外風險處理等步驟，試圖對 OT 委外潛在風險進行控管，並進一步探討 OT 委外模式之適用性，以期作為日後 OT 委外案件之參考。

第一節 風險

一、定義

Mowbray A.H. (1995)認為風險即是 Uncertainty(不確定性)，亦有人定義風險為實際結果與預期結果的差異(楊誠對，意外保險-理論與實務，第一頁)。而 Puschaver 與 Eccles(1996)曾提出，風險的定義上可以分為三個面向，一為較負面的危險(Hazards)，專指可能發生的壞事；相對的第二個面向則為較正面的機會(Opportunity)，最後即是認為風險為所謂的不確定性，只要可能發生的結果範圍越大，代表風險越大。由此可知，在學術界目前對於風險(Risk)並無一統一的定義。一般而言，對於風險的直覺想法是發生問題的可能。而更精確的來說，是指專案中時間、成本或品質等角度中任何不利於專案成功的因素、事件或影響稱之(European Commission,2003)，而其中的專案可以代換為計畫或是某些目的。本研究如同 European Commission 所定義探討對於案件不利的可能性。

在風險的種類上，Holmes 將其分為金融風險、國家風險、策略風險、計畫與專案風險、營運風險、環境風險、技術風險、品牌風險、信譽風險、人才風險與個人風險等 11 個風險。而針對政府夥伴關係，曾冠球、黃偉誠(2011)進一步將公私合夥委外風險分為政治風險、社會風險、營運風險與契約風險，如表 4-1 所示：

表；4-1 公私合夥風險分類

(資料來源：公共管理者對於公私合夥風險的認知：調查與反思)

| 風險種類 | 細項 | 風險種類 | 細項 |
|------|---------|------|---------|
| 政治風險 | 土地徵收 | 社會風險 | 不可抗力 |
| | 法律變更 | | 民眾與勞工抗爭 |
| | 政治反對或不穩 | | 經濟影響事件 |
| | 政策配合度 | | |
| 營運風險 | 資金不足 | 契約風險 | 契約不明確 |
| | 設計變更 | | 招標不順 |
| | 管理不善 | | |
| | 收入不足 | | |
| | 完工延遲 | | |
| | 技術不足 | | |

二、風險成本

一般而言，風險其發生的頻率與其嚴重度有著反向的關係，發生頻率越小，嚴重程度越大。而風險所造成的成本可以分為兩大類，一為風險發生後所產生的成本，如損失等；二為為了避免風險產生進行管理而產生的成本。針對這些風險成本又可分為有形的經濟成本與無形的憂慮成本(宋民哲，2001)。經濟成本如保險費、進行風險管理所花費的實際費用；而所謂的憂慮成本即是因為不確定性的存在，使得人們心理產生憂慮，對於資源可能發生不當的配置(楊誠對，1997)

三、風險管理

為了避免直接曝露在風險之下的造成無法挽回的結果，企業一般會針對風險進行管理。Mehr 和 Hedges(1973)認為風險管理的目的為「損失前作經濟的保證，損失後能有一令人滿意的復原」。因此風險管理可以分為兩個部分，一為事前預

防、二為事後處理。事前預防在於降低風險發生的可能；事後處理則是著重於如何使營運不中斷。而管理風險的流程根據澳洲與紐西蘭國家標準 AS/NZS 4360:1999，如圖 4-1 所示。

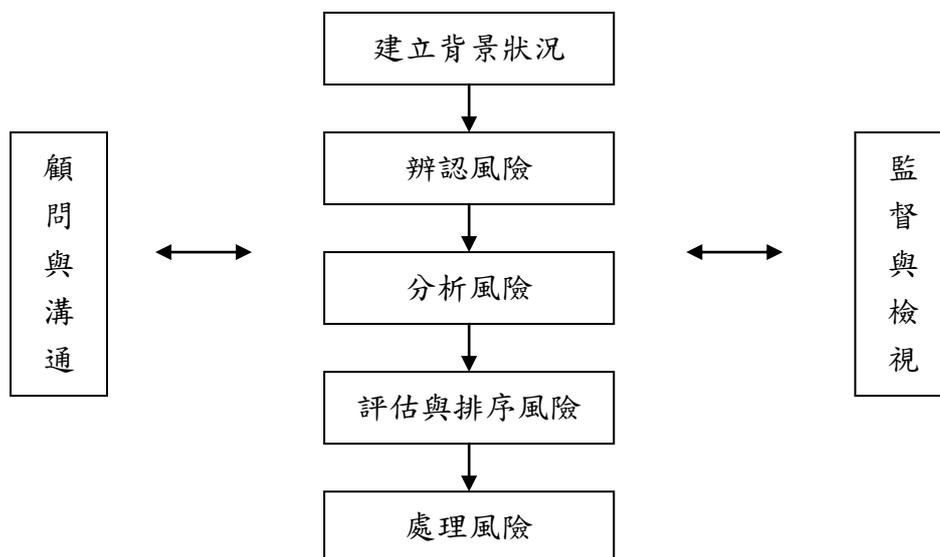


圖 4-1；風險管理流程圖

(資料來源：Australian/New Zealand Standard Risk Management)



第二節 OT 委外風險管理

本節將根據澳洲與紐西蘭國家標準的風險管理處理流程來進行探討委外風險，以下分別為 OT 委外之風險確認、風險分析、風險排序與評估和風險處理。

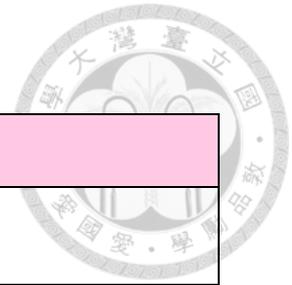
一、OT 委外之風險確認

在進行促參委外時，執行的過程中不同的階段會有各自所應注意的課題，面對這些課題，倘若執行機關和民間廠商沒有確實做好準備，這些事情將會轉變為執行過程中的風險，使得委外過程可能發生困難，甚至終止契約。藉由第三章的個案分析，針對委外經營時所遭遇到的挑戰，以及失敗個案其契約終止的原因，整理如表 4-2 與表 4-3 所示。

表 4-2；成功案件-委外挑戰

| 成功案件-委外挑戰 | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 國立傳統藝術中心 | 1、招商吸引力低。 2、商業化與社會責任的兩難。 3、議約時程延宕。 4、設施維護。 |
| <input type="checkbox"/> 野柳地質公園 OT 案 | 1、如何創造收入並維護其社會責任。 2、如何與當地居民建立良好的關係。 |
| <input type="checkbox"/> 勞工教育學苑 OT 案 | 1、廠商投標誘因不足。 2、營利事業登記困難。 3、委外牽涉層面廣。 |
| <input type="checkbox"/> 桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案 | 1、收益低、投標意願低。 2、需要跨部門協商。 |

表 4-3；失敗案件-委外困境



| 失敗案件-委外困境 | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 東部海洋生物研究中心 附設水族生態展示館 | 1、得標後經營連年虧損。 2、風險分攤不合理。 |
| <input type="checkbox"/> 桃園職業訓練中心「汽修館」 | 1、地處偏僻，營收不理想。 2、先期規劃內容與實際營運不符。 3、法規問題。 |

由表 4-2 與表 4-3 可以發現，收益面的挑戰似乎是 OT 委外案件的通病，其主要的的原因是公共建設有其社會價值，所產生的主要效益常常在於其產生之外部性，並非反應在廠商的盈利上。而雖然收益對於一間公司是否能夠存續是相當重要的一環，但收益低並不能作為 OT 委外失敗的藉口。由表可以發現，成功的個案中在執行時亦存在低收益的挑戰，但最終結果卻大不相同，主要的原因還是在於面對問題時其應對上的差異。另外，投標廠商少亦為 OT 委外中的困境，常常投標廠商只有一家，甚至根本無廠商投標，即使是成功的個案亦曾發生這樣的狀況，使得在招標時經常發生流標，需要重覆進行招標。另外，經由檢視失敗的案件可以發現，民間廠商本身亦是委外能否成功的關鍵因素。接下來本章將藉由表與表所歸納的 OT 委外挑戰與困境，針對 OT 委外在進行時可能產生之風險進行分類與分析，以期能進一步了解 OT 委外所可能產生的潛在風險。



二、風險分析

透過第一節的委外困難整理，以下將針對 OT 委外過程中可能的潛在風險分為三個部分，分別為案件本質、籌備階段與營運階段，如圖 4-2 所示：

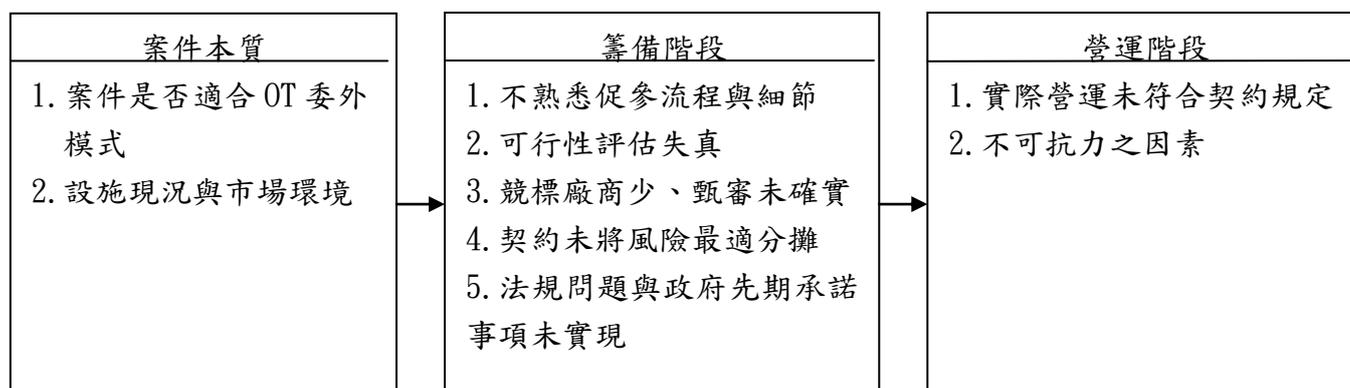


圖 4-2；OT 委外風險分類

案件本質部分其潛在風險係在於案件本身是否適合 OT 委外，以及委外設施的現況與市場環境，屬於較為根本性的問題。籌備階段之風險主要在於執行機關上，大致可分為以下五點：1.執行機關不熟悉促參流程與細節。2.契約未能將風險最適分攤。3.可行性與財務評估失真。4.契約未能將風險最適分攤。5.法規問題與政府先期承諾事項未實現。由這個部分可以看出執行機關在 OT 委外中扮演了相當重要的角色，並不單單只是把公共設施移轉給民間而已，前置與後續的處理都將會影響 OT 委外是否能夠成功。最後的部分是營運階段，在動輒十年的營運期間裡，民間廠商與執行機關是否能有效溝通、互相合作則是使委外可以持續下去的關鍵。這個階段所存在之風險為：1.民間廠商在實際營運時未符合契約規定。2.不可抗力之因素。以下將針對上述三階段各自的潛在風險進行討論，探討其導致委外困難之根本原因。



1、案件本質：

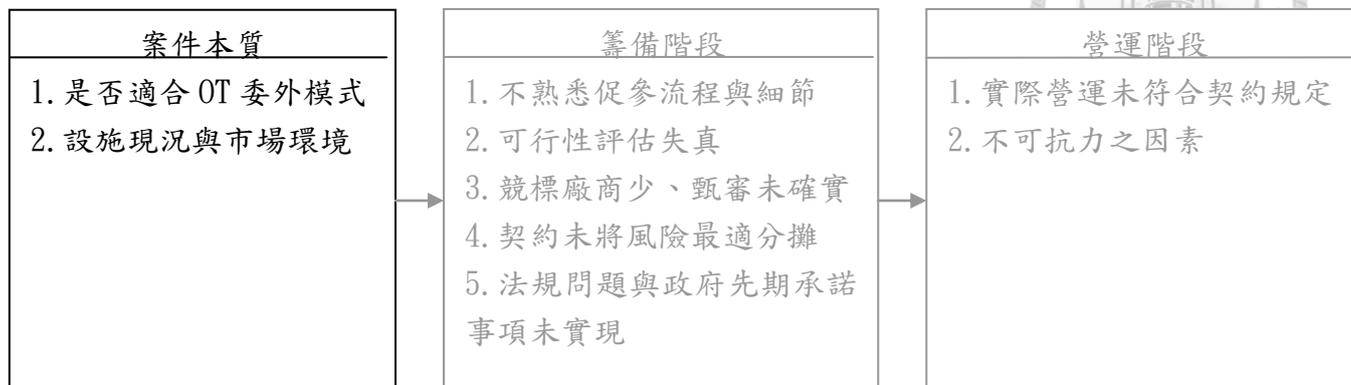


圖 4-3；OT 委外風險分類-案件本質

(1)、是否適合 OT 委外模式：

公共設施存在的目的並不單單只是向使用者收費，絕大部分是期待其所帶來的外部性，亦即所負有的社會責任。因此，並非所有公共設施都適合以營利的角度去經營。透過收益條件與社會價值做為區隔變數，可將委外的公共設施分為四個區塊，如圖所示。其中所定義的收益條件為案件「類型」所導致的差異，而非經營能力之高低。對於第三區塊與第四區塊上的案件，此類案件收益狀況相對較差，倘若執行機關僅是一味的將公共設施塞給民間廠商，而沒有去思考案件的本質究竟是否適合以 OT 委外模式進行委外經營，收益是否足以讓廠商維持營運，這將使得未來民間廠商在營運時可能因為連年虧損而終止契約，產生委外失敗的風險。

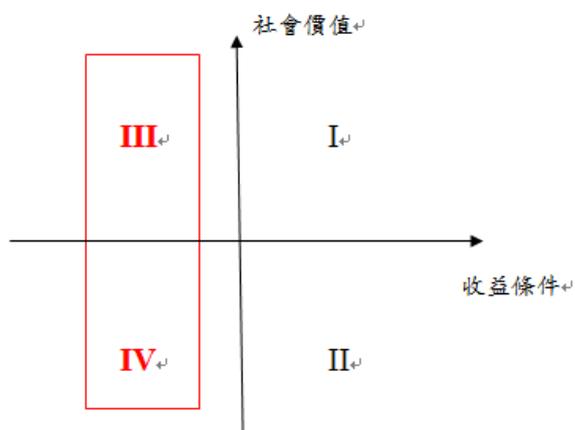


圖 4-4；收益條件-社會價值區隔圖



(2)、設施狀況與市場環境

在案件本質的部分，另外一方面可能導致委外產生風險的就是設施狀況與市場環境。針對設施部分，OT 案件中建造並不屬於契約範圍之內，營運與建造之廠商分屬兩個獨立不同的廠商，而正因為如此，現有設施可能無法滿足得標廠商實際營運的需求。然而，當廠商為了需求欲修改營運空間時，常常會受到契約的限制而無法大幅度的調整設施空間，使得實際營運時的狀況無法如廠商所預期。因此對於現有設施不足的案件，倘若沒有相關的配套措施即進行委外，勢必會徒增不必要之風險。

此處所稱之市場環境所影響的並非單指收益高低，而是指案件所處環境是否能發揮原有預期的效益。以社會福利設施而言，倘若此設施影響層面甚廣，帶來高度價值，雖然收益並不高，但此時仍稱其市場環境優。市場環境諸如地點、交通、民眾偏好等，是決定委外能否成功的一大關鍵。市場環境的好壞將直接影響日後的公共設施效益的發揮，針對市場環境差的案件，倘若無法透過有效的行銷去扭轉市場環境，這將使委外曝露於風險之下。例如桃園職訓中心汽修館的狀況，由於地處偏遠市場條件並不佳，難以吸引人潮，使得營運廠商南亞技術學院非但不能發揮其訓練效能，最後不堪連年虧損，走上契約終止的道路。



2、籌備階段：

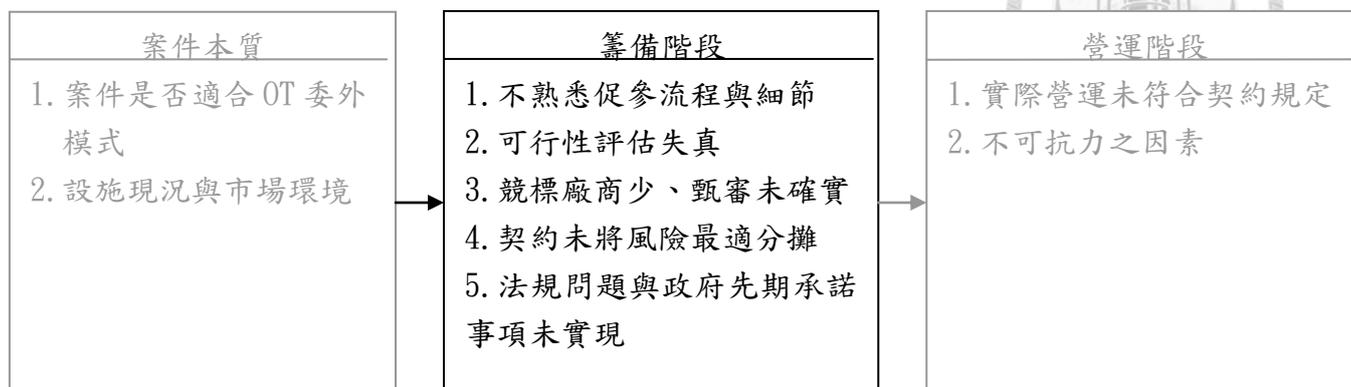


圖 4-5；OT 委外風險分類-籌備階段

(1)、不熟悉促參流程與細節：

相對於勞務採購，促參對於公務人員而言屬於較新的一個領域，雖然採購法與促參法所公佈的時間僅只兩年之差，但由於採購法較為完備且有前例可循，使得公務人員在風險趨避的心態下，紛紛選擇風險較低的勞務採購提供服務。因此，執行機關在促參方面的熟悉度勢必較低。另外，執行促參委外之機關可為中央、縣市政府甚至為各級學校，並非每個執行機關對於促參的流程皆能十分熟悉，加上各級機關規定五花八門，相似的案例在不同執行機關辦理下，結果可能大不相同。因此，在人力有限，經驗不足的情況下，為了配合政策貿然採取促參，將使得風險大大提升。

另外在辦理促參的時程上，在促參案件推動策略報告中提到，以英國為例，從案件形成到結案平均約耗時 1.8 年，而根據工程會頒布的「執行機關委託顧問機構辦理民間參與公共建設計畫作業手冊」的基本期程辦理，從案件形成到結案小型案件(1 億元以下)約 195~285 天、中型案件(1~10 億元)約 315 天~405 天、大型案件(10~100 億)約 480 天以上，加上各級機關對於促參案件並不熟悉，因此在辦理上應更加審慎。但檢視部分委外案件可以發現，平均作業期間偏短，究竟是因為承辦人員十分熟悉委外流程，還是因為急就章而壓縮評估流程呢？因此，承辦人



員不熟悉促參流程與細節是降低委外風險的所應克服的挑戰。

(2)、可行性評估失真：

可行性評估在進行時會涉及市場評估、技術可行性、財務可行性、法規、土地取得與環境分析，需要擁有跨領域的知識方能執行。針對可行性評估，促參法施行細則第 39 條提到執行機關在涉及政府補貼或投資時必須辦理可行性評估。因此，對於其他一般案件而言並不一定需要進行，而這也為未來營運種下風險的種子。在進行可行性評估時可能會有兩種情況，一為執行機關自行辦理，二是透過政府採購法委由顧問進行評估，以下將分別討論：

(I)自行辦理：

各級機關特別是部分底下執行的單位，並沒有額外多餘的經費去聘請顧問進行評估，因而自行評估成了經常的選擇。由前述可以得知，可行性評估所涵蓋的範圍相當廣泛，因此在順應政府組織精簡的情況下，並沒有足夠的專業人員或是能成立專責的單位去進行全方位的評估。因此，在進行可行性評估常無法確實，甚至可能發生為求委外流程順利完成而過度樂觀，忽略了未來執行時的可能窒礙，造成民間廠商實際經營時面臨可預見而卻因規劃評估不確實而產生無法預防之風險。

(II)聘請顧問辦理：

委由專業顧問辦理評估照理說應該能提高評估的精確度，但實務上透過顧問辦理可行性評估時亦遇到不少挑戰，如：

a.顧問素質參差不齊，可信度令人存疑。

b.實務上委請之顧問偏重工程領域，例如：勞工教育學苑 OT 案則由財團法人中華顧問工程司進行評估，相對較缺乏法律或財務背景的公司。



c.顧問是由執行機關所委任，為了使委外順利，可能對於評估過於樂觀以求委外順利。

(3)、競標廠商少，甄審未確實：

Quinn Doorley& Paquette(1990)提到契約委外可以強化競爭，進一步改善無效率之問題。然而經由檢視 OT 委外個案可以發現，即使是成功的案件其投標者常常也僅只有一家廠商，甚至沒有廠商投標而導致流標，而失敗的案件更是如此，如表 4-4 所示。

表 4-4；委外失敗案件之投標狀況(本研究整理)

| 案件 | 投標狀況 | 結果 |
|--|----------------------|--------|
| <input type="checkbox"/> 東部海洋生物研究中心 附設水族生態展示館 | 僅一家廠商進行投標 | 廠商無力經營 |
| <input type="checkbox"/> 桃園職業訓練中心 「汽修館」 | 預計四館委外，僅汽修館有 廠商投標 | 廠商無力經營 |

而投標者少主要是因為標的物欠缺吸引力，公共設施大多負有社會價值，期望能提供大眾高品質、低花費的服務。競標廠商少除了導致效率不彰外，也使得甄審會無法有效發揮功用。甄審會的價值在於對投標廠商進行資格審查，由投標者中選出最優申請廠商。試想對於執行機關而言，將設施委外出去是其首要目的，倘若該案件經過數次流標後，終於有廠商願意出面投標，此時執行人員辦理審查是否會因此受到影響呢？除了成本收益分析外，對於投標廠商的財務體質，是否甄審會的組成更應廣邀具財務背景的專業人士參與並加強審查。



(4)、未將風險最適分攤：

契約在訂立時通常是由執行機關所主導，而部分執行機關常認為促參就是民間廠商應該負起全責。此外實際辦理委外時，承辦人員亦會擔心倘若給與民間太大的彈性空間，是否會引起圖利廠商的質疑。因此在訂定契約的過程中有時會過度偏向執行機關。風險過度轉移的情形舉例來說，對於民間廠商延宕營運時間，在契約中通常訂有懲罰條款，但對於因為政府法令更改或是承諾事項未履行所造成的營運延宕卻經常沒有相關規定，亦即對於政府違規的規範可以說是沒有。以東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館為例，此個案契約終止的原因在於營運風險過度轉移到民間廠商，民間廠商連年虧損，但卻仍須繳交權利金。過度將風險集中於廠商對於政府而言，並不一定是真的將風險轉移了，最後的契約終止反而會造成無謂的政府成本浪費。

(5)、法規問題與政府承諾事項未實現：

法規問題是 OT 委外在先期營運中所會遇到的一大困難，舉凡用地更改、環境評估、營利事業登記等等都會遇到法規上的問題。一旦不符合規定，即使廠商做好了營運準備仍會窒礙難行。以國立傳統藝術中心和勞工教育學苑 OT 案為例，國立傳統藝術中心當初想以旅館業的方式經營其住宿設施，但因不符「發展觀光條例第 24 條」規定而無法進行，使得營收來源不若當初所設想之情形。另外如 2003 年嘉義市政府主辦的再耕園 OT 案，亦面臨相同之問題，文教設施為使用目的之設施不得以旅館業模式經營。除了法規本身，執行機關與得標廠商欲解決法規問題的過程更是一大挑戰，如在勞工教育學苑 OT 案中，營利事業登記問題亦困擾得標廠商許久，申請多次碰壁沒有結果。因為在處理這種問題時，通常需要跨部門的協調，然而政策、組織統合卻是政府部門先天的弱項(朱鎮明、曾冠球，2010)。因此協商往往是曠日廢時，甚至沒有結果。



政府承諾事項部分，執行機關可能在先期評估與議約時提出政府將予以協助之事項，以提高廠商的投標意願。但有時卻因事後無法兌現，導致廠商在營運時遭遇困難，如桃園職業訓練中心「汽修館」，當初曾在先期評估時提及原場考照的可行性，但實際營運後卻遲遲無法推動。



3、營運階段：

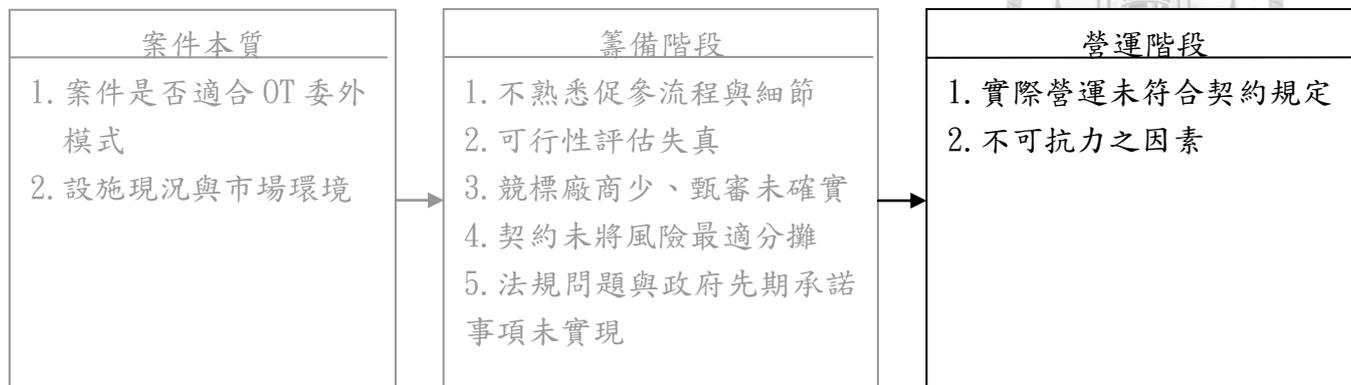


圖 4-6；OT 委外風險分類-營運階段

(1)、實際營運未符合契約規定：

當民間廠商的營運方向逐漸偏離契約規定時，執行機關與民間廠商間的互信將會逐漸消失，進而走向終止契約的道路。因此營運風險是委外時所應特別注意的一環。然而此風險的產生並非單是廠商一方的責任，執行機關亦須負起履約管理的責任。部分執行機關常基於某些理由而疏於對廠商進行監督，如政府組織精簡，無力組成專責單位或有額外人力去進行定期與不定期的查核；執行機關認為委外了就是民間自己需負全責。因此常常在廠商出現了嚴重缺失後才驚覺事態嚴重，然而風險已經產生。

(2)、不可抗力之因素：

造成委外終止的原因並不一定全是人為可控制的因素，許多整體環境的改變或是自然災害的發生都是潛在的風險。例如 2008 年的金融海嘯使全球經濟急凍，許多 2008 年前進行的委外案件，當時所評估的市場環境與海嘯後有著極大的差異，使得廠商在經營時面臨極大的挑戰，東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館即是因大環境衰退，而無法轉虧為盈，宣告委外終止。這些風險並不像前述可以預見提前防範，因此常會對廠商造成極大的影響。



三、風險排序與評估

在辨認與分析風險後，根據澳洲與紐西蘭國家標準的風險管理流程，針對這些風險進行排序，確認風險的嚴重程度。以下本研究將風險分為三級，分別為對契約存續有極大影響的風險層級 I，以及對於廠商實際營運有相當影響的風險層級 II，其於影響較小的風險則列入風險層級 III，如表 4-5 所示。

表 4-5；OT 委外風險之評估排序

| 風險層級 | OT 委外風險 |
|----------|---|
| 風險層級 I | 1. 案件是否適合 OT 委外模式 2. 設施現況與市場環境 3. 競標廠商少、甄審未確實 |
| 風險層級 II | 1. 可行性評估失真 2. 法規問題與政府先期承諾事項未實現 3. 實際營運未符合契約規定 4. 不可抗力之因素 |
| 風險層級 III | 1. 不熟悉促參流程與細節 2. 契約未將風險最適分攤 |

案件本質中的兩項風險對於 OT 委外而言可以說是最根本的問題，倘若案件本身並不適合委外，或是案件市場環境極差，如此即便廠商如何努力亦很難扭轉局勢，如東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館與桃園職業訓練中心「汽修館」。另外競標廠商少、甄審未確實亦是影響契約存續的一大重要因素。因此上述三風險皆對於委外有著極大的影響，故列入風險層級 I 的範疇。

風險層級 II 內的風險係屬對於營運有著極大的影響，但仍可在簽約後透過有效的管理與積極的協商解決問題，因此將可行性評估失真、法規問題與政府先期承諾事項未實現、實際營運未符合契約規定、不可抗力之因素等四項列入此層級內，而剩下的不熟悉促參流程與細節、契約未將風險最適分攤則歸入較低一級的風險層級 III。



四、風險處理

在進行完風險的排序評估後，緊接著是風險處理的部分，如何有效的預防風險與解決風險將是風險管理中最重要課題。以下將根據第三節所分類的風險層級進行一一探討。

1、風險層級一：

(1)、案件是否適合 OT 委外模式

承圖 4-4，以社會價值與收益條件為兩軸，可將欲委外的公共設施分為四區塊。根據此四區塊之特性將研究案例進行區分，可得圖。其中並非每個區塊都適合以 OT 模式委由民間辦理，以下將分別就各個區塊進行討論。

| OT 委外案例 | |
|----------|-----------------------|
| 成功 案件 | 1、國立傳統藝術中心 |
| | 2、野柳地質公園 OT 案 |
| | 3、勞工教育學苑 OT 案 |
| | 4、桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理 |
| 失敗 案件 | 1、東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館 |
| | 2、桃園職業訓練中心「汽修館」 |

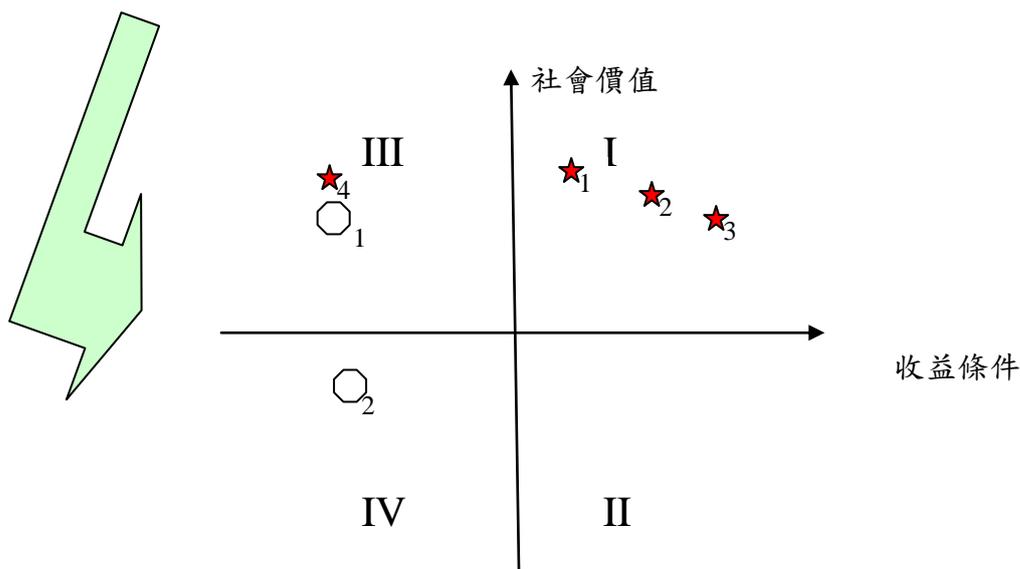


圖 4-7；委外案件收益條件-社會價值作區隔(星星：成功案件；八角形：失敗案件)



□第 I、II 區塊：

※案例：I：國立傳統藝術中心、野柳地質公園 OT 案、勞工教育學苑 OT 案；

在此兩區塊中的案件其收益條件皆有相當水準，對於民間廠商在營運上是可以自給自足的。因此，廠商在財務面上的壓力相對較低，適合採取 OT 委外模式經營，如國立傳統藝術中心與野柳地質公園案，民間廠商徹底發揮經營量能，為案件帶來豐厚收益。然而第一區塊的公共建設有其高度社會價值，故其經營重點應在於如何發揮民間經營效率，將其社會價值發揮出最大的效益。

□第 III 區塊：

※案例：桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理、東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館

此區塊為標準公共建設所具有的特質所存在的區塊，收益低而具高度社會價值。由於其收益低，對於一般營利的民間廠商而言並不具吸引力，即便有廠商願意投標經營，在經營的自由度上也會因其社會責任而需避免過度商業化，使其容易因不堪虧損而終止契約。對於此區塊的案件而言，主辦機關在思考如何經營此類型案件時可以採取兩種做法，分別為：

I、以非營利的角度進行 OT 委外：

在辦理委外時應優先以非營利組織或富社會責任感之廠商做為合作對象，輔導廠商如何以非營利的行銷手法進行經營。舉例而言，如何使產品不單單具有產品之功能，同時富有高度教育或慈善意識，如野柳地質公園一案，民間廠商以各種創意行銷手法，結合在地特色，創造高營收而不流於過度商業化之形象。

這類型的案件，有時營收並不足以彌平廠商之成本支出。目前政府僅依促參法第 29 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，由執行機關補貼其貸款利息或投資其建設之一部』，給

予補助。而政府應可以效法國外委外之制度，對於無法自足且具有高度社會價值得案件進行收入補貼。



II、以勞務採購經營：

倘若經由評估案件之收益後，發現該案件甚難損益兩平，但又有其營運之必要時，應由政府負起此責任，改由勞務採購之方式，盈虧由政府吸收，避免效率失靈。同時，應轉為思考如何以契約條款訂定使廠商與執行機關的目標得以一致，避免產生不必要的代理成本。

第 IV 區塊：

※案例：桃園職業訓練中心「汽修館」

此區塊內的案件收益條件不佳，其外部性(社會價值)亦不高，受惠的民眾範圍並不大。此時應重新思考此設施是否有營運之必要性，而不是一味將蚊子館丟給民間負責，死馬當活馬醫。倘若確有其必要，此時應由政府跳出承擔，以勞務採購之方式提供服務。如汽修館一例，汽車修護所帶來社會效益層面並不大，一年僅帶來 500 人次左右的訓練容量，且收益亦不理想，雖然對於當地提高勞動素質有其功用，但以汽車修護項目而言，是否有其必要性，應是政府應重新思考的。

綜合上述，四個區塊的經營方式可分為，區塊一、二以 OT 模式委外、區塊三以 OT 模式委外或改採勞務採購、區塊四重新思考其必要性或改採勞務採購，如圖 4-8 所示。

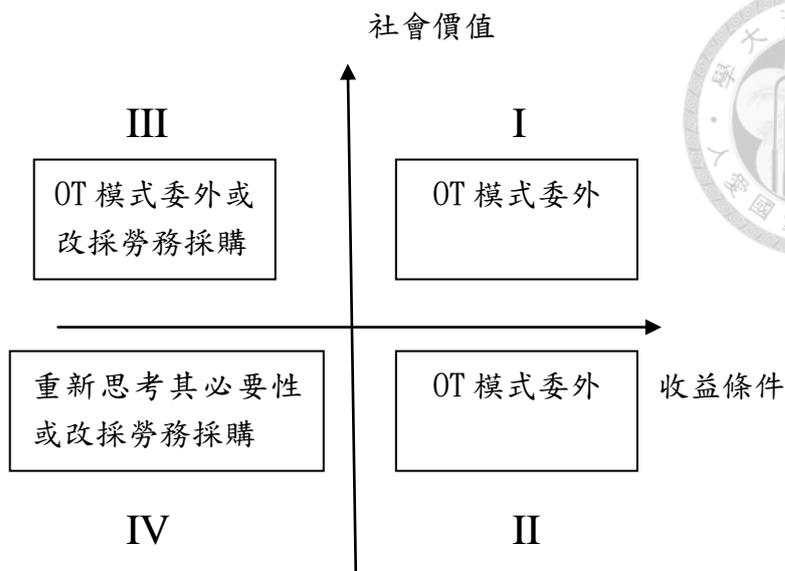


圖 4-8；收益條件-社會責任區隔中各自適用之委外模式

(2)、設施現況與市場環境

在初步確認案件適合採取 OT 委外模式後，接下來案件本身的設施現況與市場環境亦會影響 OT 委外的適切性，參考許建民-學校游泳池委外經營策略選擇分析，以設施現況與市場環境做為兩軸，可分為四個區塊，如圖 4-9 所示。

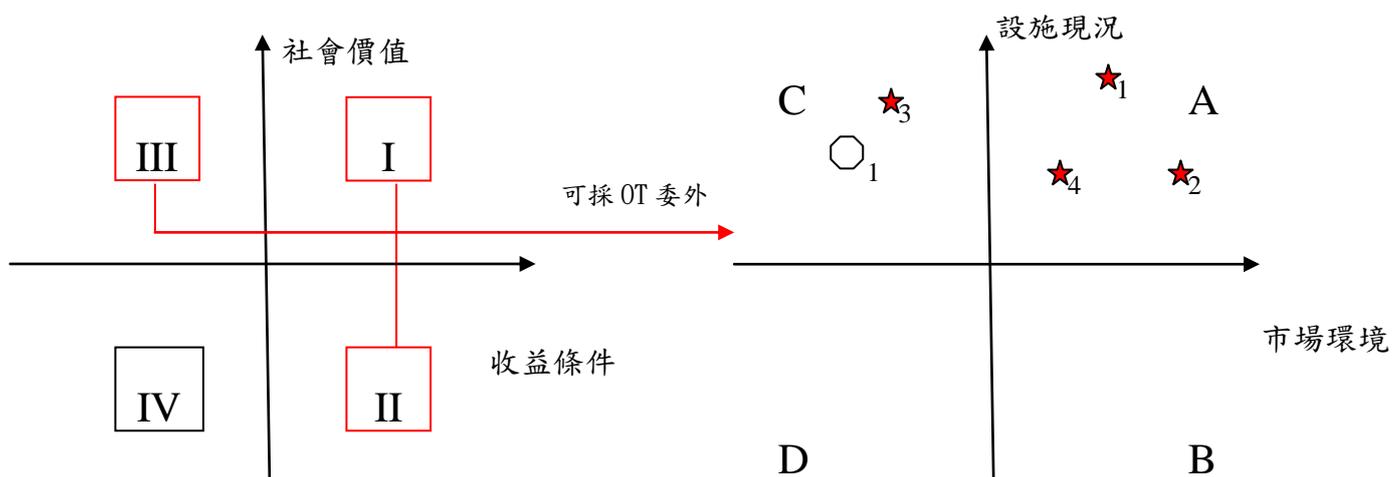


圖 4-9；委外案件以設施現況市場環境作區隔(星星：成功案件；八角形：失敗案件)



A 區塊：

※案例：國立傳統藝術中心、野柳地質公園 OT 案、桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理

在此區塊的案件，其設施現況與市場環境俱佳，此類案件對於民間廠商的吸引力大。此時執行機關的重點應落在如何將訊息傳遞給對的廠商，吸引更多優質的廠商前來競爭，徹底發揮 OT 委外的優點提升效率。

B 區塊：

在此區塊的案件，有著良好的市場環境，但設施卻不符廠商營運之需求。針對此類型案件，執行機關應重新思考採取 OT 委外之可行性。由於一般簽訂 OT 委外契約時，對於修建設施會有其規定，並無法無限制的供廠商進行發揮，倘若所需變動程度不大亦可採取 OT 委外，但若需要大幅更動，與其採取僅能小幅度修建的 OT 模式，採取 ROT 甚至是 BOT 或許是更佳的選項。

C 區塊：

※案例：東部海洋生物研究中心附設水族生態展示館、勞工教育學苑 OT 案

在此區塊的案件有著良好的基礎設施，但為其市場環境不佳，此時執行機關與民間廠商應著重於行銷策略上，確認自身所能創造之價值，並以適合的通路傳遞給使用者，扭轉市場環境。因此，廠商的行銷專業度是此類案件的成功重要關鍵。

D 區塊：

在此區塊的案件，不論設施現況或是市場條件都並不理想，即使欲改採 BOT 模式改建基礎建設，勢必亦難吸引廠商投標。因此，此時執行機關應重新思考其營運之必要性，倘若貿然採取 OT 委外必然會對雙方造成困難，民間廠商難以營

運，執行機關承擔契約終止的風險反而造成政府的成本增加。惟若確有必要執行委外時，可考慮依政府採購法以採購方式理應較為可行。



(3)、競標廠商少、甄審未確實

投標廠商少使得甄審無法發揮效用，使最後得標的廠商可能是問題廠商，導致委外發生問題。甄審部分在促參法中有明訂甄審委員會的成員組成需有二分之一以上的專家學者，因此就專業程度而言應有其依據，惟建議應加強對於競標廠商財務審查的嚴謹度。然而實務上甄審會無法發揮作用其最主要的關鍵在於常常僅只有一家廠商投標，甚至是根本無廠商投標。為了使委外能順利進行，執行機關經常以降低甄審標準為手段順利招標，最後得標的廠商卻是問題重重。而要解決此問題之根本在於如何提升案件的吸引力，在改善的做法上除了挑選合適的案件進行 OT 模式外，另可由下列兩部分著手：

I、積極與潛在廠商溝通：

在辦理招商說明會時，執行機關應主動接洽適合的廠商，將案件之價值確實傳遞給廠商，並與潛在廠商進行溝通，了解潛在廠商的需求與所關注的焦點。借由這些回饋修正委外的營運方向，展現執行機關之誠意，以吸引更多的廠商加入投標。

II、創造友善的投資環境：

在進行委外促參時，政府應扮演積極的角色，針對於民間廠商經營時所遭遇到的困難給予協助，對於促參案件甚至於 OT 委外案件給予適當的優惠與彈性，如使 OT 委外案件能享有如重大公共建設之優惠、對於營收面不佳的案件給予收入或成本補貼等等，降低廠商顧慮，提升廠商投標意願。



2、風險層級二

(1)、可行性評估失真：

在 OT 委外時，雖然大部分的案件都進行過可行性評估，但實際營運時卻發現並不若當初所設想的樂觀，為了避免因為過度樂觀的可行性評估造成得標廠商無所適從，可行性評估亦是需要控制的風險。

辦理可行性評估可分為自行辦理與委請顧問執行，部分執行機關並無多餘經費可聘請顧問執行，但自身專業度亦不夠。此時建議主管機關應組成一促參推廣部門，針對提報申請委外之案件，倘若並無聘請顧問進行評估，因主動介入其可行性評估，給予實質的建議與幫助，避免因自行辦理而導致可行性評估失真。

針對聘請顧問部分，目前實際執行時可以發現顧問素質參差不齊，使得評估報告品質變異極大。目前已實行的委外案件數已經相當多，建議主管機關可針對過去執行評估的優良顧問廠商進行造冊，使執行機關日後在辦理委外時可以有明確的對象進行委託，而不是依照過去之經驗僅聘請工程相關領域廠商進行評估。

最後政府應設立一專責部門檢視委外可行性評估報告，現行對於可行性評估報告的審核並不為單一的部門，涉及政府預算之案件在核定时由行政院進行，而未涉及政府預算的則由主管機關核定即可，不同機關間有著不同審核的標準，可能導致不合理的評估報告在較鬆的主管機關審核下通過，且甚至有時會因為某些目的而核可其申請。成立單一專責審核之部門可以使審核標準一致化，並透過學習曲線有效提升判斷案件評估合理性的能力，為委外案件嚴格把關。

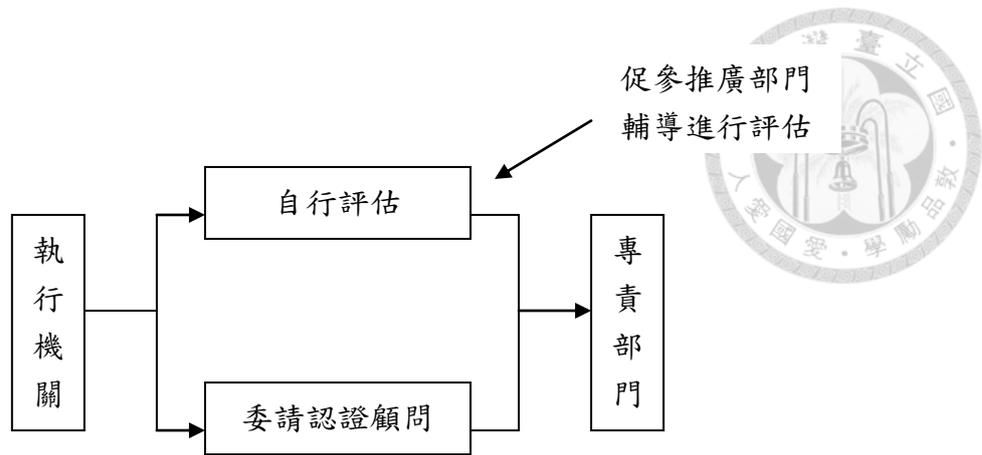


圖 4-10；確保可行性評估之可靠性

總而言之，現實總是充滿變化，並非可行性評估可完全掌握。若實際營運與預期有所落差時，則需雙方本乎誠意共同協商，研討可行方案解決。因此，在進行委外契約簽訂時，應給予廠商部分之彈性空間，如延長營運期間、調整權利金、給予較大的附屬設施營運空間或是給與 OT 案如重大公共建設的租稅優惠條件... 等等，因應未來環境可能所產生的變化。

(2)、法規問題與政府先期承諾事項未實現

在委由民間經營後，民間廠商經常會因法規問題而導致營運面對困難，在處理這類問題時，通常需要與不同部會進行協調溝通，如土地使用變更需與地政與都市計劃單位諮詢。然而，協商卻經常是沒有結果的，倘若層級不對等，狀況更是明顯。為了使協商能夠更為順利，進行時應拉高協商的層級，而非由民間廠商或是執行機關獨自出面協調，如勞工教育學苑 OT 案在委由行政院勞工委員會出面協調前，民間廠商已歷經 11 個月的協調卻仍未有結果。因此，執行機關應與主管機關建立良好的溝通管道，遇到相關問題時，應該由主管機關出面做為橋樑，如圖 4-11 所示，方能使協商更為順遂。

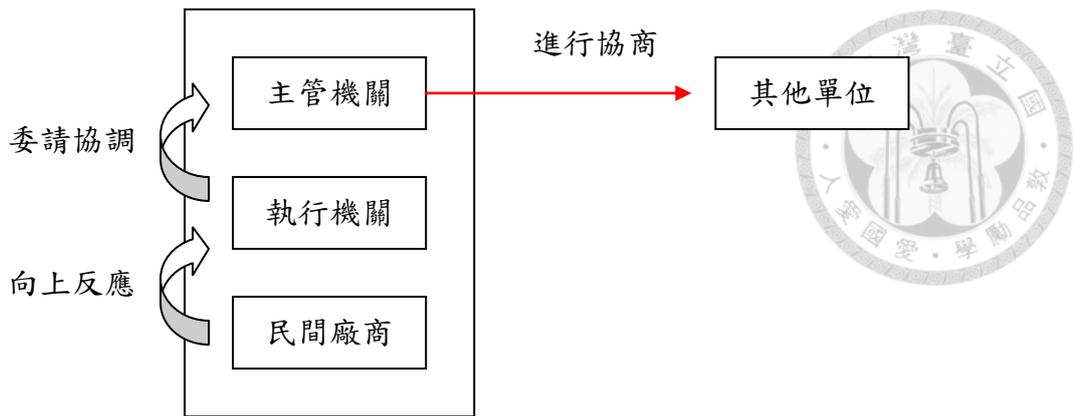


圖 4-11；跨部會協調問題之解決流程

另外，對於政府承諾事項在契約訂定時應進行確認，雙方彼此互相相溝通。由於政府承諾事項通常涉及不同單位，倘若事前未經協調，事後勢必遭遇困難。因此，仔細確認其所承諾之範圍與內容，並以契約形式將內容紀錄，避免事後雙方各執一詞。同時，針對政府承諾事項未達成所造成的營運延宕，應給與營運廠商額外寬限與優惠，而非由廠商獨自承擔。

(3)、實際營運未符合契約規定

為了使廠商營運不違背初衷，執行機關該如何有效進行履約管理，將是廠商是否能確守契約的重要關鍵。以下將履約管理分為兩方面進行探討，一為查核的確實度，二為查核的頻率。

首先在查核的確實度部分，營運開始後執行機關應適時主動進行查核，確保雙方的權利義務。同時，為了使查核能夠確實，應不分金額大小、政府有無投資執行機關都該成立履約專責小組，以確保廠商的營運方向與財務狀況，並確認履約管理者應具有足夠的專業知識，了解相關的法規政策。執行機關應認知到並非將設施委外出去後即事不關己，契約與後續的管理間存在著密不可分的關係，並非僅靠契約約束即可。因此在查核時應確實執行，特別是對於廠商的財務狀況，因為 OT 委外的收益一般來說並不優渥，連年虧損可能導致廠商營運發生困難。

有關查核頻率的部分，執行機關進行查核時應將間隔時間縮短，由於廠商因為自利行為在營運時會逐漸偏向對於自己有利的方向，且偏離程度與力量會隨時間的經過而加大，倘若未適時監督，後果便會無法收拾，如圖 4-12 所示。若在(1)、(2)尚未偏離過大處進行定期監督，將能有效使廠商回到軌道。但若是在(3)時才發現，此時偏離程度已過大，有時便會難以導正回來。因此，除了確實查核，提高監督頻率亦是必須應有的做為。

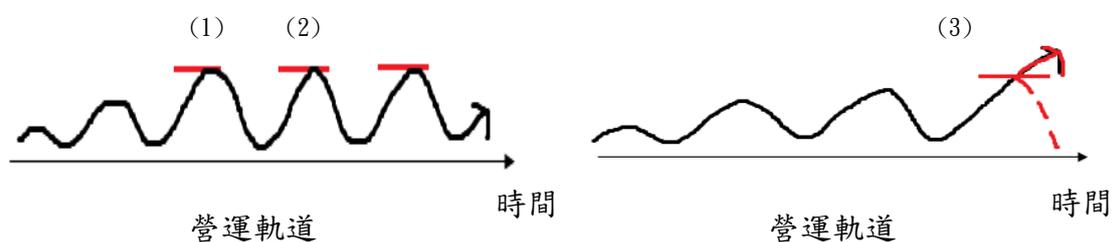


圖 4-12；查核頻率之差異

(4)、不可抗力之因素

不可抗力之因素其特色在於無法預期，如天災、恐怖攻擊、金融危機等，一旦發生經常會產生極大的影響。因此，在面對此類風險時可以由兩個角度去進行，分別為事前預防與事後處理：

- 事前預防：事前預防的重點在於針對各種可能發生的情況利用契約訂定與其他措施(如保險)做事前的討論，使風險產生時能有所依歸，因此訂定上應該盡量周延。
- 事後處理：事後處理部分則時著重於營運不中斷。在風險發生後，則依先前之約定事項處理。然而若仍有遺漏，則由雙方於當下進行協商，方可執行相關補償事宜。倘若廠商無力經營，執行機關應如何確保服務不中斷，此時該由執行機關進行接管或緊急發標委由備用廠商提供服務，則需依不同案件之情況而定。



3、風險層級 III

(1)、不熟悉促參流程與細節

總計各類型促參委外案件迄今已約有近千件案子，但案件的執行機關大多卻不盡相同，且個案內容與狀況亦多有差異，很難透過學習曲線看到促參經驗的累積，對於許多執行機關而言，促參仍是相當陌生的領域。由於未來促參的重要性勢必逐年增加，因此如何提升促參委外的熟悉度，建議可由下列方向進行，如圖 4-13 所示。

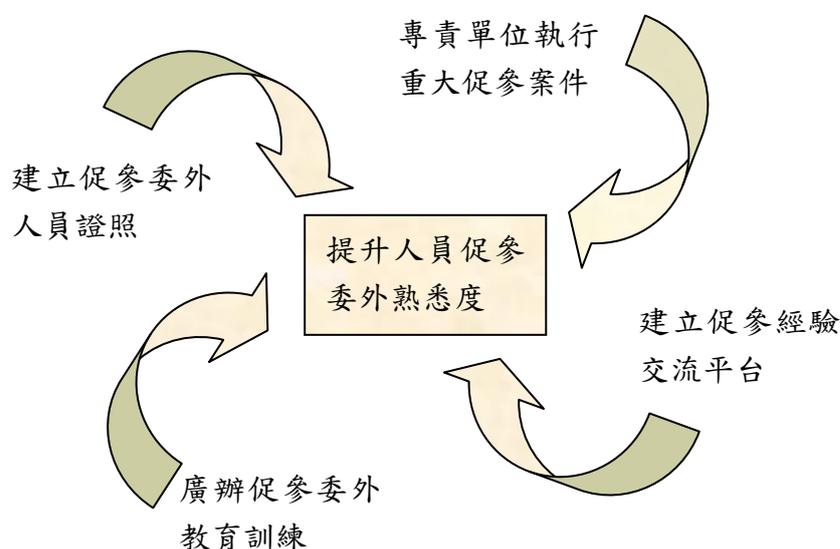


圖 4-13；以四個面向提升促參辦理人員之熟悉度

I、建立促參委外證照：仿照採購人員規範建置促參委外證照制度，並將證照進行分級，如進階與初級證照，透過證照的設置迫使公務人員進一步了解促進民間參與公共建設。倘若促參案件的規模與困難度在一定範圍以上，執行人員必須擁有高階的促參委外證照，方得進行辦理。



II、廣辦促參委外教育訓練：除了一般的推廣教育外，亦可配合促參委外證照開設促參委外訓練班，提供促參人員二次成長的機會。另外，目前行政院為推動促參而有設置促進民間參與公共建設委員會，會內會根據各部會所提出的促參新計畫進行討論。因此，建議除了定期召開促參教育班之外，可以直接針對潛在案件的執行機關進行教育訓練，應可達到較高的效用。

III、建立促參經驗交流平台：透過網頁平台放置歷年來代表性個案的執行經驗，依類型、特徵分門別類，以供未來檢索。利用整理過去委外失敗因素，提供各種問題類型的解決方案。並設置討論區提供作為人員獲取新知、解答疑惑之場所。

IV、專責單位執行重大促參案件：誠如前述促參案件已達近千件，但就單一執行機關而言其不可能有那麼多標的可供促參，因此，基層執行機關很難發揮學習曲線的效用，累積促參熟悉度。鑒此，建議可在主管機關層級下設置促參專責單位，主動介入重大促參案件的進行，由主管機關轉為執行機關。同時，結合促參委外證照制度，暢通升遷管道，提升促參委外人員的士氣與參與意願。

(2)、契約未將風險最適分攤

在訂定契約時，執行機關應與得標廠商進行充分的溝通，在訂定契約上應屏除自利之行為，風險應由最具能力的一方承擔。因此，對於政策變動、法規問題等非民間廠商所能控制的問題，應由政府主導承擔。若欲創造彼此雙贏的局面，實乃須放棄過度保護自己的觀念，如何訂定合理可行的契約，乃是 OT 委外能否永續進行的關鍵。另外，權利金的設計亦是風險分攤中的一環，不能將所有的營收風險皆附加在民間廠商之上，民間廠商連年虧損，而政府卻坐收固定的權利金，兩造並不符合比例。因此在權利金的設定上應由民間角度思考，考量其實際營運之

狀況做彈性的調整。

執行人員之所以在簽訂契約時會避免給與廠商過多的空間或是修約的可能，主要的原因除了為了政府利益外，亦是擔心遭受圖利廠商的質疑。因此，為了使執行人員能夠放心進行契約訂定，建議可尋求法務相關部門之諮詢，並可參考採購法最有利標的議約過程，學習其之簽約制度流程，在保障民間廠商應有的彈性下，同時亦保護執行人員避免誤觸法網，降低執行人員之疑慮。



第五章 結論與建議

本研究目的在於藉由案例分析了解 OT 委外模式之潛在風險，探討如何降低 OT 委外時政府與民間廠商雙方之風險，使委外得以永續發展。本章將針對第四章所進行的風險分析結果提出結論，並針對本研究之不足與限制，對於未來研究方向提出建議。

第一節 結論

透過第三章的成功、失敗案例研究與第四章的風險管理分析，對於 OT 委外模式的潛在風險有了進一步的認識，本研究將根據研究結果提出七點結論與建議，分別如下：

一、根據案件本質決定是否採取 OT 委外

本研究依據社會價值與收益條件將委外案件分為 I、II、III 與 IV 等四個區塊，分別探討採取 OT 委外之適切性，如表 5-1 所示。

表 5-1；OT 委外模式之適用性

| | 收益條件/社會價值 | 合適的政府民間夥伴關係 |
|--------|-----------|--|
| 區塊 I | (高, 高) | 適合 OT 委外模式 |
| 區塊 II | (高, 低) | 適合 OT 委外模式 |
| 區塊 III | (低, 高) | 1、採 OT 委外模式(委託非營利或富社會責任之廠商) 2、政府承擔，採取勞務採購 |
| 區塊 IV | (低, 低) | 不適合 OT 委外；若確有其必要， 應由政府承擔，改採政府採購法之勞務採購 |

倘若案件本質可以採取 OT 委外時，須進一步了解其市場環境與設施現況，確認採用 OT 委外是否合適。本研究以市場環境與設施現況作為區分，分為 A、B、C 與 D 等四個區塊，如表 5-2 所示。

表 5-2；可採取 OT 委外案件執行機關應注意事項

可
採
取
OT
委
外

| | 設施現況/市場環境 | 執行機關應注意事項 |
|------|-----------|--|
| 區塊 A | (佳, 佳) | <input type="checkbox"/> 執行機關重點應落在如何將訊息傳遞給對的廠商，吸引更多優質的廠商前來競爭 |
| 區塊 B | (劣, 佳) | <input type="checkbox"/> 小幅度修改仍可採取 OT 委外 <input type="checkbox"/> 設施嚴重不足情況與其採取僅能小幅度修建的 OT 模式，採取 ROT 甚至是 BOT 或許是更佳選項 |
| 區塊 C | (佳, 劣) | <input type="checkbox"/> 行銷是此類案件是否能扭轉市場環境的關鍵，因此廠商必須具備應有的行銷專業 |
| 區塊 D | (劣, 劣) | <input type="checkbox"/> 即使改採 BOT 模式改建基礎建設，勢必亦難吸引廠商投標。因此，執行機關應重新思考其營運之必要性。惟若確有必要執行委外時，可考慮依政府採購法之採購方式理應較為可行。 |

二、提高案件吸引力，確實發揮廠商間競爭所帶來的優點

鑒於目前多數促參案件對於民間廠商吸引力並不高，導致競標廠商少甚至經常流標。建議執行機關應積極與潛在廠商溝通，聽取所給予的回饋，徹底發揮期前說明會之功能，並透過給與 OT 案件適當的彈性與優惠，如針對廠商成本進行補貼，創造更為友善的投資環境

三、確實執行可行性評估

針對可行性評估部分，建議主管機關應成立促參推廣部門與專責審查單位，



分別執行輔導促參與審查評估報告之工作。當執行機關選擇自行評估時，促參推廣機關應主動介入進行輔導；針對評估顧問部分，建議應對優良顧問廠商進行造冊管理，避免廠商延用過去經驗僅聘請工程相關背景顧問進行評估。最後將評估報告送至專責審查單位進行查核，確保可行性評估之確實性。

四、拉高協調層級，加強跨部會協調效能

在面對跨部會議題時，建議拉高協談層級，由主管機關出面與其他單位進行協調，而非由民間廠商或是執行機關獨自出面。因此，民間廠商應與其執行機關與主管機關建立良好的溝通管道。

五、風險最適分擔，創造雙贏

在訂定契約時，執行機關應與得標廠商進行充分的溝通，風險應由最具能力的一方承擔。對於政策變動、法規問題等非民間廠商所能控制的問題，應由政府主導承擔，放棄過度保護自己的觀念，為彼此創造雙贏。此外在權利金的設定上應由民間角度思考，考量其實際營運之狀況做動態彈性調整。同時，為避免執行人員因擔心遭受圖利廠商質疑，而將契約綁死，建議可尋求法務相關部門之諮詢，並可參考採購法最有利標的議約過程。

六、確實進行履約管理，避免廠商違背初衷

履約管理部分建議執行機關應確實進行查核，並提高查核的頻率。建議在履約專責小組的設立上應不分金額大小、政府有無投資，執行機關都該成立，並確認履約管理者應具有足夠的專業知識，確實掌握廠商財務狀況。並且為了避免廠商因自利而使營運方向逐漸偏離預期，提高監督頻率亦是必須的。



七、辦理促參委外證照，提高人員促參素質

辦理促參委外證照，依促參案件的規模與困難度，規定其執行人員辦理之資格。相關單位亦可配合促參委外證照開設促參委外訓練班，提供促參人員二次成長的機會，並主動針對擁有潛在標的進行促參的機關進行教育訓練，以提高訓練成效。

成立主管機關層級之專責單位專門負責重大促參案件的進行，由主管機關轉為執行機關，藉由案件累積有效發揮學習效能。同時亦可以藉由高層級的促參單位成立，暢通升遷管道，提升促參委外人員的士氣與參與意願。



第二節 研究限制與未來研究建議

一、研究限制

(1)、案例資料取得困難：案例選擇受限於促參資料的取得難度，特別是失敗委外失敗案例資料。因此在案例的選擇上，本研究僅有文教、觀光、勞工福利、社會福利等類別，然而 OT 模式其所適用的公共建設類型相當多，13 項 20 類公共建設幾乎都有 OT 模式的應用例子，因此在風險分析上可能不夠全面，導致遺漏。

(2)、案例經驗的深度不足：要能直接取得 OT 委外案件的第一手資料(如當時的執行經驗、困境、廠商的營運狀況等...)實屬困難，同時亦難與當時承辦人員、執行廠商進行訪談，僅能就各個管道收集之片段資料進行案例整理，在案例分析上可能導致深度不足。

二、未來研究方向建議

綜合上述研究限制，未來針對促進民間參與公共建設之研究，建議可朝下列方向進行：

(1)、取得更詳盡全面的 OT 案例：透過財政部推動促參司搜集過去歷年來 OT 委外契約終止之案例，分析其委外失敗之原因，以求研究更為完善。

(2)、契約終止的後續處理：本研究的重點係針對委外風險進行預防，因此對於後續終止契約時的處理方法並未詳加探討，然而服務不中斷是委外設施所應確保的第一要務，執行機關如何處理後續事宜，亦是促參委外所應研究之重點。

(3)、拓展至其他促參委外模式，建立更全面之促參風險管理：本研究僅就 OT 委

外模式進行研究，然而促參委外亦可採取其他委外模式進行，如 BOT、BTO(有償)、BTO(無償)、ROT、BOO 等，其所牽涉之金額更加龐大，因此建議未來可以本研究為基礎，探討其他模式委外時所產生的獨特風險，以求委外能夠更為順利。

參考文獻



中文文獻

王麗鳳，委外經營案件適用促參法與政府採購法之比較，行政院公共建設委員會，2006

毛一祥，政府採購法與促參法適用性之探討，國立中央大學營建管理研究所博士班，2009

行政院政經會，政府業務委託民間辦理作業手冊，1999

行政院主計總處(2012)，線上檢索日期：2013年5月21日，網址：
<http://www.dgbas.gov.tw>

行政院公共工程委員會促參籌備處，促參案件推動策略-「建構促參服務平台，共創三贏」，2010

行政院人事行政局彙編，建構政府與民間夥伴關係過程中遭遇困難案例參考手冊，2011

行政院人事行政局彙編，建構政府與民間夥伴關係推動實例暨契約參考手冊，2011

朱鎮明、曾冠球，行政院各部會綜合規畫司處職能與運作之研究，台灣公共治理研究中心年度研討會，台北。

宋明哲，現代風險管理，台北市，2001

吳政勳，促參程序介紹與法規概要，台灣博特顧問股份有限公司，2010

吳及揚，企業風險評估與風險控制策略之研究，國立政治大學經營管理碩士學程(EMBA)，2004



范雪梅，促參案重要觀念闡述與履約實務案例分享，環宇法律事務所，2011

施照輝，101 年度促進民間參與公共建設分區座談會-野柳地質 OT 案，交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區，2012

高嘉濃，促參回顧與展望，行政院公共工程委員會促參籌備處，2010

財政部(2012) ，中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比，線上檢索日期：2013 年 5 月 23 日，網址：<http://www.mof.gov.tw/>

財政部推動促參司，各年度促參案件達成數，線上檢索日期：2013 年 5 月 19 日，網址：<http://ppp.pcc.gov.tw/PPP.Website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=2769>

財政部推動促參司，促參廠商簽約資料庫，線上檢索日期：2013 年 5 月 25 日，網址：<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.admin/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=1533>

財政部推動促參司，宜蘭傳統藝術中心，線上檢索日期：2013 年 4 月 1 日，網址：<http://ppp.pcc.gov.tw/PPP.website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=91>

財政部推動促參司，勞工教育學苑 OT 案，線上檢索日期：2013 年 4 月 1 日，網址：<http://ppp.pcc.gov.tw/PPP.website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=105>

財政部推動促參司，桃園縣婦女館營運管理委託民間辦理案，線上檢索日期：2013 年 4 月 1 日，網址：<http://ppp.pcc.gov.tw/PPP.website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=100>

郭斯傑、王寶玲、張倩瑜、邱必洙，促參案件履約階段執行經驗調查與建議，行政院公共工程委員會委託調查，台北，2005

許建民，學校游泳池委外經營策略選擇分析，中華體育季刊第 24 卷第 4 期，2010

許文龍，政府改造，該怎麼作？，自由時報 90.5.29，2001

曾冠球、黃偉誠，公共管理者對於公司合夥風險的認知：調查與反思，公共行政學報 第四十一期，2011

新空間國際有限公司，野柳地質公園委託民間參與經營(OT)案，2011

楊誠對，意外保險-理論與實務，台北市，1997

羅明通，政府採購法、促參法之區別、定性與救濟程序，法務部法規會演講教材，2008



英文文獻

Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington, DC: CQ Press



Economic and Social Council, *A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe*, Economic and Social Council TRADE/WP.5/2002/13 20 February 2002, United Nations

European Commission(2003). *Guidelines for successful public-private partnership*. Brussels: European Commission.

Mowbray A H, Blanchard R H, Williams C A(1995). *Insurance*. 4th ed, New York: MC Graw Hill, 1995

HM Treasury (2004). *Standardisation of PFI Contracts Version 3*, UK.

Kirkpatrick , I. & Lucio, M. M. (1996). Reintroduction: The Contract State and the Future of Public Management. *Public Administration: An International Quarterly*, Vol.74:pp. 1-8.

Puschaver, L., and R. G. Eccles. 1996. In Pursuit of the Upside: The New Opportunity in Risk Management. *PwC Review (December)*: 1–10

Quinn, J. B., Doorley, & P. C. Paquette(1990). Beyond products: Services-based strategy. *Harvard Business Review*, 68(2),58-68.

Satndard Australia. *Australian/New Zealand Standard Risk Management*, http://www.mwds.com/AS4me_files/AS-NZS%204360-2004%20Risk%20Management.pdf

Watner, M., M. Ballard, & A. Hefetz(2003). *Contracting back in: When privatization*

fails. In International City/County Management Association (Ed.), The municipal year book 2003(pp. 30-36), Washington, DC:ICMA

