

有償 PPP 運用在農業促參之探討

撰文 | 黃振德¹、楊書綺²

前言

促進民間參與公共建設（促參）是透過公私協力（Public-Private Partnership, PPP）提高政府施政效率與效能的重要方法，已廣為許多國家所採用。我國自民國89年施行促進民間參與公共建設法（促參法）以來，依該法之促參簽約案件約1,600件（不含依「獎勵民間參與交通建設條例」等其他PPP法令），促成投資金額約1兆元，農業部（及改制前農業委員會）也有35件，促成投資金額82億元。

惟111年底修法前促參案件的前提是自償性，亦即促參案中政府全程總收入需大於政府全程總成本，由於農業部門主要在輔導及服務農民與農業組織，農業部門的公場域能有收入的並不多，能獲利的則又更少，因此農業促參案源日益稀缺，難以再擴大公私協力之效益。

為促進多元民間參與、強化促參投資、嚴謹辦理程序及提升作業效率

等，促參主管機關財政部於111年進行修法，已於111年12月21日總統令公布施行，新增修正條文統稱為「促參2.0」，尤其新增「政府有償取得公共服務」（有償PPP，或稱民間融資提案「Private Finance Initiative, PFI」）之促參型態，使得促參案源不受限於完全自償性，政府部門得將原先服務受眾要支出的預算，透過促參轉化為向民間有償取得提供給民眾的公共服務，在同樣預算下讓受服務的民眾能享受同樣或更好的服務。

由於有償PPP除了原先促參的規定、獎勵與程序外，尚有其適用的條件、獎勵及提案程序，本文旨在釐清這些規定及程序，並探討如何運用在農業促參及有哪些可能案源種類，以善用及擴大公私協力來提升農業施政效能。

農業促參經驗

一、農業可促參之類型

促參法的公共建設類別係依該法第

註：1. 已退休技監 | 2. 綜合規劃司

3條明定，共15大類，其中農業相關的主要為該項第13款農業及資源循環再利用設施，該設施之大項則訂於促參法施行細則第23條，共有10大項，其中第1至5項及第7、8項須依其相應法令設置且合於規定標準；第9、10項則須經目的事業主管機關（農業部或縣市政府）認定，分別如下：

- （一）畜禽屠宰場及其設施。
- （二）農產品批發市場及其設施。
- （三）農業科技園區或補助設立之地方農業科技園區及其設施。
- （四）動植物及其產品之防疫檢疫等相關設施。
- （五）休閒農業區或取得許可登記證之休閒農場之休閒農業設施與聯外運輸等相關設施。

（六）漁港區域內之下列各項設施：

- ① 漁業附加價值作業設施，含活魚儲運、冷凍倉儲、魚貨加工等相關設施
- ② 休閒專用區域之遊客住宿、餐飲服務、文物展覽及相關海洋遊憩、教育設施等多元化相關設施
- ③ 遊艇遊憩專用區域之遊艇碼頭及其設施
- ④ 漁船修造船廠

（七）動物收容處所及其設施。

（八）農業廢棄物再利用設施。

（九）具林業生產、運銷、加工、推廣、生態旅遊、文化、教育訓練、展示等之林業產業設施及其發展所必要之遊客住宿、餐飲等相關設施。

（十）具農業推廣、訓練、展示、加工等之多功能農業推廣、生產及運銷設施。

此外，其他如促參法第3條第7款觀光遊憩設施、第11款文教設施，在農業部門也有引用案例，包括：依法登錄之歷史建築、文化景觀及其設施，以及在森林遊樂區依法劃設具觀光遊憩（樂）性質之區域內之遊憩（樂）設施、住宿、餐飲、解說等相關設施、區內及聯外運輸設施等大項。

二、農業促參件數、金額

以農業部及所屬機關主管之促參案件為例，自開始推動促參迄113年12月底止，近20年來累計簽約件數為35件、促成民間投資金額¹約82億元；若扣除因故已終止契約案件，累計25件，民間投資金額約50億元，而25件中現況履約中13件，履約期已屆滿12件，其中6件屆期後採優先定約方式並已在履約中。

（詳如下頁表1）

註1：民間投資金額須依財政部訂定「機關辦理民間參與公共建設案件資訊蒐集及獎勵金核發作業要點」報請該部認定，可認列項目包含興建工程及設備成本、土地租金、開發權利金，營運期之建造修繕成本及購置設備、重增置成本等；營運期之土地租金及權利金不計入。

表1. 歷年農業促參案件

投資金額未達1千萬元			
案件名稱	公建類別	民參方式	案件狀態
外銷農產品檢疫處理設施（優先定約）	農業設施	OT	履約中
八仙山森林遊樂區住宿及餐飲設施（優先定約）	農業設施	OT	履約中
墾丁賓館（本館）（優先定約）	農業設施	OT	履約中
金山南路日式宿舍群活化再利用	文教設施	OT	履約中
嘉義市檜意森活村（優先定約）	文教設施	OT	履約中
安平漁港活魚儲運中心	農業設施	OT	履約期滿
阿里山國家森林遊樂區遊園車服務	觀光設施	OT	履約期滿
阿里山國家森林遊樂區遊園車服務（優先定約）	觀光設施	OT	履約期滿
投資金額1千萬～5千萬元			
案件名稱	公建類別	民參方式	案件狀態
富源森林遊樂區住宿及餐飲設施（優先定約）	農業設施	OT	履約中
農科園區多功能生活服務區	農業設施	OT	履約中
阿里山國家森林遊樂區遊園導覽服務（優先定約）	觀光設施	OT	履約中
觀霧國家森林遊樂區觀霧山莊住宿及餐飲設施	觀光設施	OT	履約中
設置蔬果理貨保鮮處理設施	農業設施	BOO	履約期滿
埔里多功能花卉處理展售中心	農業設施	OT	履約期滿
八斗子漁港遊艇泊區 OT 招商案	農業設施	OT	履約期滿
八仙山森林遊樂區住宿及餐飲設施	農業設施	OT	履約期滿
嘉義市檜意森活村	文教設施	OT	履約期滿
投資金額5千萬～1億元			
案件名稱	公建類別	民參方式	案件狀態
投資金額 5 千萬～1 億元	農業設施	OT	履約中
農科園區多功能生活服務區	農業設施	OT	履約中
投資金額1億元以上			
案件名稱	公建類別	民參方式	案件狀態
烏石漁港北休閒專用區設施及遊艇泊區	農業設施	BOT, OT	履約中
阿里山賓館	農業設施	BOT, ROT	履約中
東部種原庫深層及表層海水取水設施	農業設施	OT	履約中
澎湖水族館	農業設施	ROT	履約中
墾丁賓館（本館）	農業設施	OT	履約期滿
富源森林遊樂區住宿及餐飲設施	農業設施	ROT	履約期滿

註：統計至113年12月底止；不包含因故終止契約案件。本研究整理。

以民間投資金額來看，投資金額在1千萬元以下、及投資金額在1千萬至5千萬元之案件為最多，分別為8件、9件，合計17件，占簽約件數（不含終止契約）約68%；以金山南路日式宿舍群活化再利用之金額最低，約227萬元。投資金額在5千萬元以上者8件，約占32%，其中以烏石漁港北休閒專用區設施及遊艇泊區案之投資金額最高，目前尚在履約中，預估逾36億元；其餘案件約介在1億至3億元之間。顯示農業促參案件可促成民間投資金額的額度落差甚大。

從公共建設類別來看，農業促參包括森林遊樂區住宿餐飲設施、林業文化相關設施、農產品處理設施、漁港泊區設施、農科園區會館等多元經營項目，惟以農業部林業及自然保育署所管之林業相關設施最多，計有15件，占60%，此類型案件多屬遊憩性質，服務對象為一般大眾，較易形成商機、具自償性，民間投資意願較高。

三、農業促參案件之特徵

促參案件之推動首重公共利益目的及目標興辦，政府資源有限，結合民間資源及實力，以運用公私部門協力推動，一般促參案件之特徵有多元的民間參與方式、公私風險合理分配、促進長期性與穩定性及提升效率與公共服務品質等。

除了上述一般促參案件特徵之外，

綜整現行農業促參成功案例，尚可觀察到農業促參案件也有其獨特點：

- （一）農業資源使用與環境影響：農業場域對自然環境的依賴性，並深受天氣變化、自然災害等因素的影響，使得農業促參的風險管理須更加嚴謹，所應對的風險分擔機制須更加健全。部分場域在開發規劃時，更必須考慮到環境保護、資源永續利用等面向，以減少對生態環境的負面影響。
- （二）農業經營的季節性與周期性：不同於許多行業的穩定收入，農業促參項目的收益波動性大，收入可能集中在特定季節，營運資金流動、項目設計及風險分擔機制均須有完整配套考量。
- （三）涉及多方利害關係人：農業促參通常涉及政府、民間機構、在地農民、當地社區等相關者，渠等對於項目的接受度和參與度，對於農業促參成功與否至關重要，需要協調各方權益以確保案件可推動。
- （四）更注重民間機構的社會責任：農業促參往往涉及土地、環境、農民或在地居民的生計等多方面權益，民間機構所承擔的社會責任或對在地的主動回饋，有助於與在地社會建立長期的合作關係，提升認同感與參與度，進一步帶動在地居民的就業機會與生活福祉，促進農業促參的穩定推動。



四、農業促參案源瓶頸

農業促參推動以來雖已累積一定的經驗與成果，但在實際推動過程中仍面臨許多瓶頸，致農業促參案源日益稀缺，未來如何進一步發展農業促參的潛力，可從以下面向思考。

- (一) 適合採促參的案源有限：農業部門主要在輔導及服務農民與農業組織，農業部門的公場域能作為對外營運的場域不多，亦難具獲利潛力，以農業部主管之公共建設計畫性質來看，亦與一般公共建設有別，多為基礎環境建設相關計畫，例如農（水）路整建改善、農田水利建設、治山防災與坡地治理，或涉及糧食安全等，具急迫性或機敏性，部分更涉及人員操作專業及高度自主性，難以引進民間業者參與。
- (二) 營收易受市場需求變動影響：農業促參案件規模有限，收入類型

較單一，易受大環境影響。例如林業育樂或漁港泊區等遊憩性質促參，收入來源與遊客量具高度相關，並易受天氣變化或風災等影響，且較難於事前精準預測，將可能影響長期運營。

- (三) 公共利益與民間利益的磨合：農業設施多屬公益性質，主要以服務農民為目的，其中可能涉及農民生計的保障。以漁港內設施為例，在為漁民維持足夠的停泊席位或劃為遊艇遊憩泊位之間，要如何取得平衡，是一大挑戰，在地農民與農民組織的認同尤為重要。
- (四) 農業生產特性與穩定的營運模式：民間投資注重投資回報、項目營利性，也希望在公私合作中可獲得穩定的財務回報，並降低風險。以112年底新增適用的農業廢棄物再利用設施（細則

第23條第8款)來看，農業廢棄物處理設施可能涉及環境和社會問題，而農業廢棄物的來源主要來自農民，有關廢棄物的收集方式、是否向農民收費等，都將影響其配合意願，並直接影響項目的執行，民間機構亦可能對長期投資的回報感到擔憂，因此難以吸引投資。即使要運用下節介紹之「促參2.0」新增有償PPP之促參型態，尚需通過政策評估後方能實施。

(五)法規適用與程序的限制：在部分地區的促參項目開發，尚需平衡地方文化、農業生態與經濟效益，例如位於森林遊樂區之促參案件，可能因涉及原住民基本法第21條規定之適用，須諮商並取得原住民族或部落同意或參與，方可推動，這對項目的規劃與執行將有更高的要求。

有償PPP相關法令要點

一、有償 PPP 要件

促參法有償PPP的主要條文為111年增訂的第9條之1，其中第1項規定：「公共建設經政策評估具必要性、優先性及迫切性，且確認依本法辦理較政府自行興建、營運具效益者，主辦機關得於民間機構依同法第8條第1項各款參與該公共建設營運期間，有償取得其公共服務之全部或一部。」

亦即，要採用有償PPP的兩個要件：

第一個要件是(該公共建設類別)須經依第9條之1第2項授權訂定的「政府有償取得公共服務政策評估作業辦法」評估通過並公開於主管機關(財政部)之資訊網路。截至113年12月止，財政部已審核通過「污水下水道、自來水及水利設施」、「環境污染防治設施」、「交通建設及共同管道」、「社會及勞工福利設施」及「衛生福利及醫療設施」等5類公共建設類別之政策評估。「農業及資源循環再利用設施」刻正配合財政部辦理政策評估作業，未來亦有望導入有償PPP模式。

第二要件是在同法第8條第1項各款參與該公共建設營運期間。該項各款的促參方式則分別如下(各型態英文簡稱的字母，均是分別指民間機構的一個行為，B為Build，T為Transfer，R為Rehabilitate，O為Operate，OO則為Own and Operate)：

- (一) BOT：民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- (二) 無償BTO(RTO)：民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (三) 有償BTO(RTO)：民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並由

該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

(四) ROT：民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

(五) OT：民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

(六) BOO或ROO：配合政府政策，由民間機構自行備具私有土地投資興建，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。

同法第8條第2項並定義「興建」含新建、增建、改建及修建。該法施行細則第34條進一步闡明：所稱增建、改建及修建，指公共建設之修繕、裝修或其他提升政府現有建設之效能或價值之投資行為。由於「興建」含義擴增，因此修法後新增3種促參型態，分別是有償ROT、無償ROT，以及ROO。

二、可搭配之促參促進規定

(一) 更多元之投資資金：110年已增定保險法第146條之5，允許保險業資金依規定及程序辦理專案運用、公共及社會福利事業投資。

(二) 部分權利金可免收：財政部曾函釋略以：「權利金係按個案特性於投契約記載事項，主辦機關得依政策目的需求，秉持風險分攤、

利潤共享原則，視個案財務可行性，衡酌是否收取權利金。」(財政部107年10月19日台財促字第10725527600號函)，可依此函釋縮小權利金之範圍。

(三) 附屬事業之設置更具彈性：促參法對附屬事業規模、比例無規定，財政部曾函釋略以：「主辦機關規劃附屬事業，應就是否符合公共建設推動目的、確保公共建設服務品質、整體財務試算分析結果、風險評估分析及配置等事項，審慎評估規模、比例合理性，並注意社會觀感，可於可行性評估辦理公聽會時探求社會接受情形，納為規劃考量。」(財政部107年10月19日台財促字第10725527600號函)

(四) 對自行規劃提案可享優惠：為促進民間自行規劃申請參與意願，並尊重其提出創意及參與後續公開競爭之努力，促參法第46條第3項增訂審核時得給予初審通過者優惠條件規定。包括：申請審核階段減收申請保證金及適度給予評分優惠，履約階段減收履約保證金及降低權利金收取比例。

(五) 投資契約納入多元爭議解決機制：

- ① 協調：主辦機關可就個案裁量。(促參法第48條之1)
- ② 調解：財政部(促參司)可就通案介入指導。(促參法第48條之1、之2)

- ③ 仲裁：對於個案性、主辦機關難以決定、與繼續營運密切相關之爭端可採取仲裁，提供替代訴訟之補充性解決途徑（促參法第11條第1項第8款、第48條之1）

有償PPP在農業的可能應用與推動步驟

一、申請農業類別評估

請財政部或由農業部辦理政策評估，委託專業顧問協助擬具政策評估報告，再召開專家會議審核，通過後公開於財政部之資訊網路。評估事項：

（一）定性評估

- ① 必要性：
 - 民生基本需求
 - 政府應負擔義務
 - 設施覆蓋率或服務供給量不足
- ② 優先性：
 - 擴大社會效益
 - 施政優先程度
- ③ 迫切性：
 - 政府專業人力資源不足
 - 政府財政調度資源有限

（二）定量評估，即量化評估下列事項：

- ① 服務品質提升效益
- ② 資產維護水準提升效益
- ③ 設施服務提早實現效益
- ④ 委託民間辦理風險值
- ⑤ 外部成本效益

二、盤點可能案源

由於有償PPP的要件是需有某一促參型態，農業部及所屬機關（以下簡稱機關）具有自償性足以採用促參的公場域，如森林遊樂區及農業科技園區的住宿餐飲、漁港區內設施、林業園區、果品蒸熟處理場外，其他目前由機關編列預算（含自行經營或以政府採購法委外）提供農民或民眾得以使用之公場域尚有：

- （一）農業科技園區場域：臺南蘭花園區、屏科園區農產品物流中心。
- （二）試驗改良場所內：直營育成中心、農產品加工打樣中心、農民學院宿舍、植物園、保育教育館、生態展示館、教育園區。
- （三）農田水利設施：農業水庫、埤塘、灌排水水路。
- （四）其他：水土保持教室、農村社區農路、循環再利用示範場。

當然這些場域不一定都適合促參，但可評估若在搭配有償PPP情況下，則採OT或ROT的可能性；其中水利設施類別已通過政策評估，似可挑適合之個案推動，以形成模式供其他個案參考。

此外，農業機關尚有一些非使用場域型服務農民或農業組織的政策措施，也有可能由民間業者提供，雖然無法先有OT或ROT，但仍可由民間自行規劃提案，以滿足需為「公共建設營運期間」此要件。至於有些項目尚不在公共建設類別或大項內的項目，仍可由目的事業主管機關認定。

三、進行個案促參程序

(一) 研擬可行性評估報告（細則第35條第1項）：載明下列事項：

- ① 政府有償取得公共服務前後之自償能力差異
- ② 政府有償取得公共服務之費率與其組成架構、政府給付總額及年期

(二) 研擬建設計畫及相關補貼及財務計畫（細則第36條第2項、第3項）：其中建設計畫，指促參法第8條第2項所定興建之相關計畫，並應記載下列事項：

- ① 公共建設計畫目的及需求
- ② 技術可行性評估結果而財務計畫，應記載下列事項：
 - ① 財務可行性評估結果（細則第35條第2項）
 - ② 機關負擔經費及分年應編列預算金額
 - ③ 預算來源規劃（中央目的事業主管機關應依預算法9條、第34條及準用同法第39條規定，辦理預算編列及表達）

④ 計畫效益

- (三) 報行政院核定相關計畫（細則第36條第1項）。
- (四) 撰擬及審查先期計畫書（細則第30條）。
- (五) 稽核、工程控管及營運品質管理（細則第38條）。
- (六) 辦理有償取得之費用給付之約定事項（細則第39條）。
- (七) 招商文件公開閱覽（細則第61條第3項）。
- (八) 公告招商。
- (九) 民間機構之營運績效補貼（細則57條）。
- (十) 促參案執行期間每年報立法院備查（細則第77條）。
- (十一) 促參投資契約終止。

結語

促進民間參與公共建設（促參）是透過公私協力提高政府施政效率與效能的重要方法，已廣為許多國家所採用。我國自民國89年施行促進民間參與公共



建設法（促參法）以來，農業部（及改制前農業委員會）也有35件，促成投資金額82億元。惟具完全自償性農業促參案源日益稀缺，漸難以再擴大公私協力之效益。

所幸促參法111年12月21日修正施行，以促進多元民間參與、強化促參投資、嚴謹辦理程序及提升作業效率等，尤其新增「政府有償取得公共服務」（有償PPP，或PFI）之促參型態，使得促參案源不受限於完全自償性，政府部門得將原先服務受眾要支出的預算，透過促參轉化為向民間有償取得提供給民眾的公共服務，在同樣預算下讓受服務的民眾能享受同樣或更好的服務。而若再搭配促參法令新增更多元之投資資金、得縮減收權利金範圍、更彈性之附屬設施規定、民間自行規劃提案得有優惠，以及更多元的爭議解決機制，更能提升有償PPP成功的機會。



有償PPP的要件需先經公共建設類別政策評估通過及個案需在既有促參型態的營運期間。若農業部門要運用有償PPP，可進行農業類別公共建設的政策評估或引用已通過政策評估的相關類別（例如水利設施），其次從使用到公場域及政府預算但自償性不足的公共服務去挑選個案案源，例如農業科技園區或農業試驗改良場所範圍內的公共服務（例如保育教育館）、農田水利設施等，而個案的有償PPP再依相關程序辦理，其中除了依原有促參案程序評估、先期規劃、主管機關核定、公告招商及履約管理外，主要是相關計畫需含預算編列、評估、專家審查，並經行政院核定等。

透過政策支持、法規優化與創新應用，積極擴展案源範圍，提高農業促參案源的可行性，減少民間投資風險並增強投資誘因。未來，政府可根據需求將有償PPP納入評估，打破傳統營運或收費模式的限制，突破農業促參推動瓶頸，進而促進公共建設與服務的順利推進。🌱

