

民間參與公共建設案件適用「促進民間參與公共建設法」 與「政府採購法」之比較

95.4.29

「政府採購法」(以下簡稱採購法)與「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法),分別於民國 87 年 5 月 27 日與 89 年 2 月 9 日公布,由於採購法施行在前,且明定採購人員須受有採購法相關專業訓練始得為之,爰多數機關對依採購法辦理之業務較為熟悉。

反觀促參業務同屬新興業務,對主辦機關而言,辦理民間參與公共建設案件時,由於促參法施行前,如其他法律另無規定者,甄選投資廠商之程序悉依採購法辦理,以致於促參法頒布後之民間參與公共建設案件應如何適用法令,迭有疑義,復因不熟悉促參法辦理之程序,時有誤用法令及錯置程序情形,爰以對照表方式呈現兩項法令對於民間參與公共建設案件規定之異同。

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

此外,採購法第 99 條所稱之開放廠商投資興建、營運,其委託經營概念與前述促參法相同,但依採購法第 99 條規定,甄選投資廠商之程序,除其他法律另有規定者外,適用採購法之規定,且依促參法第 2 條規定,促進民間參與公共建設應優先適用促參法;爰民間參與公共建設案件若符合促參法第 3 條公共建設範圍及第 8 條之民間參與方式,且主辦機關符合促參法第 5 條規定者,應優先適用促參法。

本表分別由立法目的、適用範圍、招商/招標程序等相關作業比較促參法與採購法之異同,俾利主辦機關辦理民間參與公共建設案件時在兩法專業上互補學習並有所依據。

項目	促參法	採購法	說明	備註
1.立法目的	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(促 1)	為建立政府採購制度,依公平、公開之採購程序,提升採購效率與功能,確保採購品質,爰制定本法(採 1)	政府採購行為,相關程序強調公平、公開等原則,避免貪瀆及浪費情形;而促參法係鼓勵民間機構投資並營運公共建設,屬「招商」性質,由政府提供誘因促進民間參與,與「採購」行為有別,爰立法目的	

項目	促參法	採購法	說明	備註
2.適用範圍	<p>1.公共建設：供公眾使用或促進公共利益之建設(促 3)。包含 13 類計 20 項公共建設，依促參法施行細則第 2~19 之 1 條定義之。</p> <p>2.民間參與方式：依促參法第 8 條規定，BOT（如國際會議及展覽中心）BTO（如焚化爐）ROT（如衛生醫療設施）OT（如宜蘭傳統藝術中心園區）BOO（如雲林東勢鄉有機資源回收廠）。</p> <p>3.民間參與程序： (1)政府規劃公告，民間依公告條件提出申請(促 42)。 (2)民間自行規劃提案—民間自行備具土地/使用政府土地及設施(促 46)。</p> <p>4.民間興建或營運工作，得就該公共建設之全部或一部為之(促 9)。</p>	<p>1.機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關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(採 99)。</p> <p>2.前述開放廠商「投資興建、營運」，係指由民間機構參與政府規劃或核准公共建設之「投資興建、營運」，為考量投資興建、營運廠商之甄審程序，亦宜符合公開、透明、公平之原則，故採購法第 99 條明定除另有法律規定者外（例如促參法、大眾捷運法等），適用採購法之規定。</p>	<p>及適用情形有別。</p> <p>1.依 93 年 6 月 16 日工程技字第 09300234640 號函重申行政院 89 年 4 月 28 日台 89 交字第 12117 號函示：「促參法公布實施後，各主辦機關辦理民間參與公共建設之作業，應依促參法辦理。」</p> <p>2.即凡屬促參法第 3 條第 1 項「公共建設」，其採該法第 8 條第 1 項方式辦理委外，且主辦機關符合促參法第 5 條規定者，均應適用促參法；不適用促參法或其他法律另無規定者，始可依採購法第 99 條甄選投資廠商。</p> <p>3.採購法第 99 條僅限政府規劃或核准辦理且須經目的事業主管機關核准開放項目；促參法允許民間自行規劃。</p>	
3.辦理機關	<p>1.促參法所稱之主辦機關，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。主辦機關依促參法辦理之事項，得授權所屬機關（構）執行之（促 5 第 2 項）。</p>	<p>1.政府機關、公立學校、公營事業辦理採購，依採購法之規定（採 3）。</p> <p>2.法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用採</p>	<p>採購法之採購可委託法人、團體或其他具有專業能力之政府機關代辦，促參法僅限授權所屬機關（構）或委託其他政府機關執行，不可由法人或團體代辦。另於委託其他政府機關執行前，應經上級機關核定。</p>	

項目	促參法	採購法	說明	備註
	2.主辦機關得經其上級機關核定，將依促參法辦理之事項，委託其他政府機關執行之（促 5 第 3 項）。	購法之規定，並應受該機關之補助（採 4）。 3.機關採購得委託法人或團體代辦（採 5）。 4.機關之採購，得洽由其他具有專業能力之機關代辦（採 40）。		
4.資格訂定	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(促 42)。	1.機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格(採 36 第 1 項)。第一項基本資格 第二項特定資格與特殊或巨額採購之範圍及認定標準，由主管機關定之（採 36 第 4 項）本會已訂頒「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」。 2.機關訂定投標廠商之資格，不得當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約所必須之能力者為限（採 37）。 3.廠商共同投標，其屬同業者，需符合公平交易法第 14 條但書各款之規定(採 25)。	1.依採購法第 99 條規定甄選經營之廠商，資格應符合「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」之規定。 2.依促參法甄選委外經營之民間申請人資格之訂定，則視個案決定，並得請甄審會協助。 3.依促參法辦理者，民間申請人得自行組成團隊參與規劃 興建及營運，允許產業策略結盟。	
5.招商/招標之公告途徑	1.屬政府規劃之促參案件(促 42)，主辦機關辦理公告，應將公告摘要刊登於政府採購公報(促細 41)	公開招標、選擇性招標及限制性招標公開評選應公告於政府採購公報及工程會資訊網站(採 27)。	採購法中，具招標公告之招標方式公告與促參法相同。但得有公告招標，逕邀特定廠商議價或比價的情形，其雖對於機關運用的彈性較	

項目	促參法	採購法	說明	備註
	2.民間申請自行規劃參與之案件(促 46),主辦機關應將案件摘要公開於主管機關及主辦機關之網站(促細 44)		大,擇商作業較為便利,惟該等情形均屬特殊者,且須符合政府採購法第 22 條第 1 項各款之一方可適用。另委外經營案件多涉公共利益,爰不建議採逕邀特定廠商議價或比價方式辦理。	
6.作業期程 (1)先期規劃及可行性評估	主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前,應辦理可行性評估及先期規劃。但未涉及政府預算補貼或投資者,不在此限(促細 39)。	依採購法第 111 條及「機關提報巨額採購使用情形及效益分析作業規定」明定,「巨額採購」應於採購前評估使用情形及其效益目標;至於未達巨額之採購,雖不適用上開規定,但於編列相關預算時,仍應回歸各相關法令規定。	1.依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」,第 3 點明定「為減輕政府財政負擔,各主辦或主管機關於研擬相關中長程施政計畫時,應依...規定,就公共工程計畫先考量及徵詢民間參與之意願;其經主管機關評估不宜或經審議仍不適宜以民間參與方式辦理者,其公共工程計畫及經費...之審議作業,依本要點辦理。」第 4 點明定「主辦機關應先行編列預算或籌措經費,用以辦理與新興工程計畫有關之先期規劃構想(或可行性評估)民間參與公共建設之可行性與財務效益評估先期規劃及綜合規劃與設計等作業」。 2.故公共建設涉政府預算經費者,均須辦理先期規劃及促參之可行性評估。	
(2)等標期	等標期,應視公共建設	依「招標期限標準」	查 94 年依促參法辦理	

項目	促參法	採購法	說明	備註
	之內容與特性及申請人準備申請文件所需時間，合理定之(促細 41 第 2 項)。	(採 28)，等標期應視案件性質與廠商準備及遞送投標文件所需時間合理訂定之。採公開招標辦理者，採購金額在 100 萬元以上至少為 14 日；查核金額(勞務 1000 萬元)以上至少為 21 日；巨額(勞務 2000 萬元)以上至少為 28 日。	之 5000 萬元以下之 ROT 及 OT 案件，等標期視個案金額及複雜程度一般規定為 7 至 21 日不等。BOT 案件 94 年列管中已公告案件之等標期為 10-120 日不等，平均約為 50 日。	
(3)開標	申請人應於公告所定期限屆滿前備妥文件提出申請。另無開標規定(促 43)。	除法令另有規定外，應於指定時間地點開標(採 45)；公開招標第 1 次須有 3 家以上合格廠商投標始得開標(採細 55)。限制性招標之公開評選，無投標廠商家數限制。	依採購法辦理，除採限制性招標公開評選方式外，其採公開招標者，第 1 次有面臨投標廠商家數不足而流標之可能。依促參法辦理者，則無投標廠商家數之限制。	
(4)甄審、審標及評選作業	1.甄審委員會(促 44)、審核委員會(主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項第 8 點準用促 44 及 45 之規定)。甄審會置委員 7 人至 17 人，由主辦機關首長就具有與申請案件相關專業知識或經驗之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於 2 分之 1(甄審辦法第 4 條)。 2.甄審會會議之決議，應有委員總額 2 分之 1 以上出席，出席委員過半數之同意行之。其中出席委員不得少於七	1. 評選委員會(採 94)。評選會置委員 5 人至 17 人，由機關首長就具有與採購標的相關專門知識之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於 3 分之 1(評選會組織準則第 4 條)。 2. 評選會會議之決議，應有委員總額 2 分之 1 以上出席，出席委員過半數之同意行之。出席委員之外聘專家、學者人數，不得少於出席委員人數之 3 分之 1(審議規則 9)。 3. 委員辦理評選，應依	1.資格、規格之審查，採購法明定屬機關權責，應依招標文件審查投標文件(採 51)。投標廠商不依招標文件投標或內容不符規定者，不開標決標(採 50)。允許廠商說明的目的在於確認其內容，其可更正者僅限「文件內明顯打字或書寫錯誤，與標價無關」之項目。另雖訂定有得保留協商措施之規定，惟須於無法決標或無法評定最有利標者始得進行(採 55 及 56)。 2. 促參法明定甄審會協助機關訂定評審項目	

項目	促參法	採購法	說明	備註
	<p>人，且出席委員中之外聘專家、學者人數，不得少於出席委員人數之二分之一(甄審辦法第6條)。</p> <p>3. 評審作業視民間參與公共建設之性質，分資格審查及綜合評審二階段。資格審查時，主辦機關如認申請人所提送之相關文件不符程式，或對所提送之資格文件有疑義，得通知申請人限期補正或澄清，逾期不補正或澄清者，不予受理。綜合評審時，甄審會如對申請人所提送之投資計畫書及相關文件有疑義，得通知申請人限期澄清，逾期不澄清者，不予受理(甄審辦法第11-14條)。</p>	<p>招標文件之評選項目、子項及其配分或權重辦理，不得變更或補充。其有輔以廠商簡報及現場詢答者，廠商簡報及委員詢問事項，應與評選項目有關；廠商另外提出變更或補充資料者，該資料應不納入評選考量。簡報及現場詢答，非屬採行協商措施性質，不應要求廠商更改投標文件內容。</p>	<p>等，評審期間得要求民間申請人限期補正或澄清。故招商過程較不致於動輒因疏忽之小瑕疵而為不合格，因此，不僅可減少廢標重標的情形，而且也可大幅降低因爭議暫停作業之延誤。</p> <p>3. 促參法甄審會之組成及會議外聘委員出席比例之規定，因促參案件複雜度較高，基於重視專業及公平考量，較採購法之評選會為嚴。</p>	
(5) 議約、決標與簽約	<p>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。</p> <p>如未於規定時間籌辦及簽約者，主辦機關得訂定期限，通知補正之。(促 45)</p>	<p>除採限制性招標之公開評選案件於辦理公開評選後應與優勝廠商議價(採 22I)外，其採購採最有利標決標者，應於評定最有利標後即決標，不得於評定最有利標後再洽該廠商議價。如有洽減價之必要，應於招標文件中納入協商措施，俾於評選階段就價格進行協商。(採 56)</p>	<p>1. 促參案件如係 OT 案件，性質較為單純，且多非屬重大公共建設範圍，不涉及用地取得及開發、融資與租稅優惠，故議約需時較少，與依採購法辦理之議價同，約 1 個月內完成。</p> <p>2. 促參案件如係 BOT 或 ROT 案件，性質單純者，亦約於 1-2 個月內完成簽約，惟性質較為複雜，或屬重大公共建設範圍，或涉用地取得及開發，或融資與租稅</p>	

項目	促參法	採購法	說明	備註
			優惠，或籌辦特許公司者，議約需時較長。	
7.租稅優惠	重大公共建設，民間機構得享：(1)5 年免徵營利事業所得稅；(2)投資抵減；(3)興建機具進口關稅優惠；(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(促 36-41)。	無規定。	提高民間參與意願。	
8.籌資之協助與優惠	1.非自償性部分得由主辦機關補貼貸款利息或投資建設之一部(促 29) 2.協調金融機構提供中長期貸款及重大天然災害復舊貸款等(促 29-35)	無規定。	提高民間參與意願。	
9.法規鬆綁	1.不適用土地法第 25 條(省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區域內民意機關同意，並經行政院核准者，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃)； 2.不受國有財產法第 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擅為收益)。(促 15-17)	無規定。	依採購法第 99 條辦理者，仍應注意相關法令規定，如土地法第 25 條、國有財產法第 28 條。 註： 1.土地法第 25 條： 直轄市或縣(市)政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。 2.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擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途	

項目	促參法	採購法	說明	備註
			者，不在此限。	
10. 工作團隊實質獎勵	<p>1. 工作團隊於案件成功簽約後，將可獲頒獎牌及簽約獎金—民間投資額度 1 億元以內，獲頒 2 萬元，每增加 1 億元之民間投資額度，增加 1 萬元之簽約獎金；如較管考期程提前完成簽約者，獎金加倍；期程如因不可抗力因素需延後，則於提報本會每月召開之列管案件檢討會議獲同意後，即可調整期程；簽約獎金最高為 100 萬元。</p> <p>2. 本會每年辦理促參之金擘獎甄選活動，績優之政府團隊特優者可獲 100 萬元、優等者可獲 60 萬元，相關工作團隊並得敘獎。</p>	<p>採購人員操守堅正或致力於提升採購效能著有貢獻者，其主管得列舉事實，提報獎勵。(採購倫理準則 14)</p>	<p>依促參法辦理委外之獎勵較具體，且為公務員最優惠之獎勵。</p>	
11. 工程會協調及協助：	<p>由工程會逐案列管，實質審查問題雖由主辦機關本權責核處，但，須協助或協調事項，可透過促參協調小組會議解決；需政策決定事宜，亦可透過每月 1 次之促參推動委員會議，由副院長及各部會副首長與會共商後，做政策指示。</p>	<p>視個案情形處理。</p>	<p>促進民間參與，可減省政府經費，行政院現行力推之重要政策。</p>	<p>例如聯勤陽明山及鵝鑾鼻招待所之員工優惠退離措施之適用事宜，即透過促參協調小組會議獲得圓滿解決。</p>
12. 機關經費補助	<p>1. 新增促參業務可寬籌經費支應：所需增加促參有關預算優先支應。</p> <p>2. 節餘人力獎勵措施：各</p>	<p>法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額</p>	<p>採購法對於補助對象之選擇未予規範，機關應回歸各相關法令之規定。如屬補助辦理資</p>	

項目	促參法	採購法	說明	備註
	<p>機關辦理促參業務具有精簡人力及經費之成效者，得比照行政院頒之「各機關（構）學校推動政府業務委託民間辦理後，所節餘人力與經費獎勵措施」辦理。</p> <p>3. 補助各機關辦理促參前置作業費用(可行性評估、先期規劃、招商等)。對各部會及直轄市之最高補助比率為50%；縣市政府為85-95%。</p> <p>4. 地方政府經費補助措施：主計處每年編列地方政府促參獎勵補助費用，由工程會依「擴大鼓勵地方政府辦理促進民間參與公共建設案件獎勵作業要點」按季計算並公布地方政府辦理促參案件之簽約成果，送交主計處按季核發。</p> <p>5. 地方政府計畫型補助事項措施(各部會辦理地方政府計畫型補助申請時，須先審核是否具有民間參與空間，如採用民間參與辦理者，則優先就自償率不足處給予相對比例之補助)。</p>	<p>在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督(採4)。</p>	<p>本門採購，且為促參法適用範圍者，應有促參法之適用。</p>	