

財政部函示「民間參與公共建設投資平台第 62 次推動會議-研商促參案件辦理過程政風及主(會)計人員定位事宜」會議紀錄之規定

壹、時間：105 年 1 月 19 日(星期二)下午 2 時
貳、地點：本部 8 樓會議室 記錄：林季芸
參、主席：曾司長國基
肆、出席人員：如簽到表
伍、主席致詞：略
陸、出席代表發言：

一、教育部

政風及主(會)計人員毋需參與促參案件辦理過程，理由如下：

- (一) 監辦之防弊目的似與促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)興利意旨不符：政府採購法(以下簡稱採購法)為確保機關公務預算支出合法性，建構由機關主(會)計及政風等有關單位會同監辦防弊制度；而促參法係規範由民間籌資興建、營運等興利事宜，二者於立法目的及性質存在相當差異，爰促參法立法時，並未納入監辦規定。另本案為加強機關內部控制及降低廉政風險，與機關內主(會)計人員擔任監辦功能並無直接關聯性。
- (二) 學校與行政機關有異，未設有政風單位：學校與行政機關性質、任務有別，在經費運用上有較多法令鬆綁，依法未設有政風單位，僅由人員兼辦政風業務；另學校採購相關作業流程亦已納入內控制度。
- (三) 政風及會計人員對促參法不熟悉：促參案重興利，且法令規範亦已完備，各機關已建立內控制度，承辦人員及所屬單位係機關內最熟悉促參法令者，其本權責遵照法規及制度辦理，方可使促參業務發揮效益，若加入政風及主計等疊床架屋監辦業務，徒增法令見解爭議、降低行政效能。
- (四) 促參案若未涉及預算，監辦權責不相當：依行政院主計總處(以下簡稱主計總處)94 年 12 月 2 日處會三字第 0940008864 號「主計長信箱」：凡不適用採購法之民間參與公共建設投資案件，會計單位在該等案件建設過程中，不需擔任相關採購監辦工作；惟該等案件若涉及預算執行事項，會計人員仍應依會計法第 95 條規定辦理內部審核工作，並負內部審核責任。據此，於修法前廉政及主(會)計人員無參與監辦法源與立場。

二、經濟部

- (一)本案緣於媒體關注促參案執行過程之檢討意見，建議似應先釐清影響促參案目標達成之風險項目及其風險值，進而採取適當合理內部控制作為，以有效改善問題。
- (二)基於我國促參法及採購法係二套獨立法規，促參法主要規範由民間籌資，負興建、營運之責，且該法第 48 條規定「依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用採購法之規定」；而採購法在於確保機關公務預算支出合法性，側重建構防弊性制度；兩者立法意旨及規範範疇均有差異。
- (三)本部政風人員可配合機關協助檢視促參案辦理過程之適法性，惟不宜直接參考採購法監辦規定，強制政風人員參與；參與內涵，以不涉及其可行評估、專業判斷等實質或技術事項審查為宜，可採公文會簽、列席會議、會同業務單位實地查核等方式適時提供意見。
- (四)本部主(會)計人員參與範圍與責任已有主計總處 94 年 12 月 2 日處會三字第 0940008864 號「主計長信箱」說明，凡不適用採購法之民間參與公共建設投資案件，主(會)計單位在該等案件建設過程中，不需擔任相關採購監辦工作；且促參案標的金額龐大，涉及招商內容及履約過程均較採購案件複雜，主(會)計人員並無促參案專業判斷能力，建議不宜納入。

三、交通部

促參法與採購法規範本質內容不同，不宜強制規定由政風及會計人員參加，惟必要時可視個案情況由該等人員適時參考採購法規定參與。

四、行政院人事行政總處

- (一)促參法係為鼓勵民間機構籌資興建、營運公共建設，由政府提供誘因促進民間參與，屬「招商」性質，與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有別，兩者立法目的一為興利，一為除弊。
- (二)促參法委託經營概念，係民間機構擁有設施經營管理權，自負盈虧，並與政府分享獲利，著重民間資金投入及引進企業經營理念，與政府採購性質不同。
- (三)促參法及採購法兩者適用範圍及程序亦有差異，倘促參案辦理過程參考採購法監辦，由政風及主(會)計人員參與，是否與原立法目的有間，尚須衡酌。理由如下：
 1. 促參法各作業階段(可行性評估及先期規劃階段、公告招商及甄審階段、議(簽)約階段、履約及契約變更階段等)，除議(簽)約階段外，均涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項，惟採購法施行細則第 11 條：「所稱監辦，指監辦人員實地監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收是否符合本法

規定之程序。前項監辦，不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項之審查」。

2. 本總處主計室意見：如促參案辦理過程中擬參考採購法，將政風及主(會)計人員納入監辦，建議於議(簽)約階段納入即可，並由各該機關政風及主(會)計人員監辦。
3. 本總處政風室意見：促參法定甄審會協助機關訂定評審項目等，評審期間得要求民間申請人限期補正或澄清，故招商過程較不至因疏忽而不合格；可減少廢標情形，降低因爭議暫停作業之延誤。又促參法甄審會之組成及外聘委員出席比例規定，因促參案件複雜度較高，基於重視專業及公平考量，較採購法之評選會更嚴格。

五、衛生福利部

- (一) 基於政府一體，辦理促參案涉及多元專業，政風及會計人員得基於專業適時協助，對於促參案推動有一定效益。
- (二) 本部尊重廉政及主計上級機關意見。

六、國立故宮博物館

- (一) 主計人員職責係辦理歲計、會計、統計業務，藉由強化預算執行控管及考核，提供決策有用資訊，以增進機關資源有效利用及發揮財務效能，故主計人員依採購法規定辦理採購監辦，主要係為確保機關預算支出合法性及監視採購作業是否符合採購法規定程序，屬主計人員業務權責，但促參案各作業階段辦理事務並非主計人員職責，不宜比照採購作業由主計人員監辦，惟為協助機關業務推動，主計人員可提供相關主計資訊作為決策參考。
- (二) 會議資料所附促參各階段文件政風及主(會)計人員參與建議表，前置規劃階段之先期規劃作業建議由主計人員協辦一節，鑒於協辦與主辦均為承辦性質，考量主計人員並無該項業務職掌，建請改為會辦；履約管理階段之契約變更建議由主計人員協辦一節，亦建請改為會辦。

七、文化部

依廉政及主計上級機關意見辦理。

八、行政院農業委員會

- (一) 民間參與公共建設精神，旨在透過引人民間資金、專業及效率，提升公共建設服務品質及活力，且由民間負擔經營之責，與採購法著重防弊性制度，確保機關公務預算支出合法性，建立公平公開採購流程之立法目的有所差異。
- (二) 依採購法施行細則第 11 條，監辦係為實地監視或書面審核機關是否依採購法規定程序辦理，不涉及實質或技術事項審查，且各促參案類別及性質有異，非各機關共通性業務，大多數主(會)計人員並無相關專業，於此情況下監辦，恐限縮民間機構

創意發展及經營活力，倘日後民間機構經營成效不如預期，主辦機關是否亦須負擔相對責任，恐衍生其他更複雜履約爭議。

- (三) 依本會相關機關辦理各促參案實務經驗，為掌握民間機構財務狀況，每年皆辦理促參案財務及法律諮詢委託服務案，聘請專業財務及法律領域團隊，確保本會有效衡量民間機構財務現況及經營績效，達即早發現可能導致民間機構無法依投資計畫書執行或營運中斷風險因素，預為因應，已達內部控制及降低廉正風險目的。
- (四) 綜上，促參法與採購法立法目的及性質存在相當差異，且主(會)計人員無相關經營管理專業，若納入監辦制度，恐限縮民間機構創意發展及經營活力，致衍生其他履約爭議；又於實務經驗中，皆委託專業財務及法律領域團隊協助辦理促參案履約管理，已達內部控制及降低廉正風險目的，不建議參考政府採購監辦，由主(會)計人員參與。
- (五) 至於政風參與部分，本會無意見，將依財政部決議配合辦理。

九、臺北市府

- (一) 為加強機關內部控制及降低廉政風險，建議政風及主(會)計人員參與促參案監辦。
- (二) 建請財政部建立政風及主(會)計人員參與監辦作業指導。

十、新北市府

- (一) 採購法第 12 條及第 13 條明訂機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收程序監辦規定，目前實務操作，主(會)計人員參與促參案時，針對權利金、土地租金或房屋租金等涉及公務預算收支合法性，另依機關辦理促參案作業指引第 47 點(履約管理單位)第 2 項，辦理之案件如涉興建工程者，專責小組人員應至少 1 位具工程專業；涉及政府補貼利息或投資者，專責小組人員應納入主(會)計單位人員，主要就權責業務範圍進行實質協助。又於促參作業程序，可行性評估及先期規劃階段、公告(招商)、甄審、議約及契約變更階段，多屬實質內容，在促參法與採購法性質及屬性上有極大差異性。
- (二) 本府政風及主(會)計單位均表示，民間參與投資法律依據多元，如國有財產法、獎勵民間參與交通建設條例等，各有其立法目的，建議無必要監辦。
- (三) 促參案擬參考採購法監辦，因促參法並無相關程序監辦規定，仍需增訂政風及主(會)計人員參與監辦程序。

十一、桃園市政府

- (一) 採購案涉及公務預算支出，為建立公平、公開之採購程序，針對採購作業程序訂定明確規範及相關防弊機制。
- (二) 促參案係為促進民間參與公共建設，無涉公務預算支出，自可行性評估、先期規劃、公告招商、甄審、議(簽)約、履約及契約變更等作業階段，相關作業規範保留一定彈性，且屬

實質、技術事項，所需專業知識及複雜程度高，政風及主(會)計人員參與程序監辦，尚非能予實質協助。

(三)政風及主(會)計人員應無參與促參案監辦必要。

十二、臺中市政府

(一)機關推動促參案時，政風及主(會)計人員之專業參與協助有其功能性，本府財政單位建議政風及主(會)計人員得適時參與促參案，惟該機制法定位應先予明確化。

(二)促參法既係規範由民間籌資興建、營運，負營運之責等事宜，與採購法係為確保機關公務預算支出合法性，所建構著重防弊性制度，其立法目的及性質存在相當差異，然基於防弊角度，欲採用相關監督機制，有其必要性，惟受監督範疇與自由經濟市場法則間之衡平、監辦人員權責與對應罰則未完備前，尚不宜貿然由政風人員參與監辦。建議現階段委由專業監督，進行實質把關，並應完備相關處罰規範，以為因應。

(三)本府依廉政及主計上級機關意見辦理。

十三、臺南市政府

(一)經查本府 104 年辦理之促參案僅 1 件，經洽詢府內相關單位目前執行現況均未會辦政風及主(會)計人員。

(二)本府依廉政及主計上級機關意見辦理。

十四、高雄市政府

(一)依採購法施行細則第 11 條第 1 項，監辦之前提為法令已有明文規定，且監辦之範圍為程序監督，不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等採購之實質或技術事項。經衡酌促參法各作業階段，如可行性評估、公告招商及甄審等作業均需專業知識進行裁量，且條文內並無相關監辦規定，爰辦理促參案過程似不宜由政風人員參與監辦。

(二)各機關主(會)計人員依採購法相關規定辦理監辦事宜，僅就開標、比價、議價、決標及驗收階段是否符合採購法規定程序，尚不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項審查。查促參案各作業階段，如可行性評估及先期規劃階段、公告招商及甄審階段、議(簽)約階段、履約及契約變更階段等階段，涉及專業且非屬上開監辦範疇，爰辦理促參案過程不宜由主(會)計人員參與，惟促參案預算執行，會計人員仍應依相關規定辦理內部審核工作，負內部審核責任。

十五、內政部(書面意見)

(一)本部業務單位建議，為避免促參案執行過程公正性遭質疑，建議參考採購法之監辦規定由主(會)計人員參與。

(二)本部主(會)計單位認為不宜由主(會)計人員參與，理由如下：

1. 依據內部審核處理準則第 2 條及第 3 條略以，各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。但涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦部門負責辦理。內部審核之範圍如下：
 - (1) 財務審核：所謂計畫、預算之執行與控制之審核，包括預算審核、收支審核及會計審核。
 - (2) 財物審核：謂現金及其他財物之處理程序之審核，包括現金審核、採購及處分財物審核。
 - (3) 工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。
2. 查採購法第 13 條略以，機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主(會)計及有關單位會同監辦。另依採購法施行細則第 11 條略以，所稱監辦，指監辦人員實地監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收是否符合本法規定之程序。前項監辦，不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項之審查。
3. 促參法係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，規範由民間籌資興建，負營運之責等事宜，與採購法係為確保機關公務預算支出合法性，所建構著重法規制度遵循之監督，於立法目的及性質存在相當差異，爰不宜由主(會)計人員參與監辦。有關促參案件各作業階段涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦部門負責辦理，倘涉內部審核處理準則第 3 條規定審核範圍，應由會計人員執行相關程序之審查。

(三)本案尊重財政部規定，並將據以辦理日後之促參案。

十六、財政部政風處

- (一)本案應為程序監辦，至於究屬書面監辦或現場監辦，日後實際執行時再議。
- (二)各機關政風及主(會)計人員屬機關整體之一部，倘個案發生爭端，再進行事後補救，恐為時已晚。事前預防機制有其必要性。爰政風及主(會)計人員站在興利除弊及風險控管角度，於促參案各階段，擔任程序監辦人員，適時就程序面及相關法令規定提醒業務單位人員，有其助益。
- (三)建議本部推動促參司建立政風及主(會)計人員參與促參案件相關作業規定，並加強該等人員教育訓練。

十七、主計總處

- (一)依採購法施行細則規定，採購監辦，主(會)計單位係審核採購案件程序之適法性；惟民間參與公共建設係由政府提供誘因讓民間參與，其重點在於招商條件之議訂，不在程序監辦。
- (二)本案係緣於媒體報導促參案執行過程，應加強機關內部控制及降低廉政風險，為確實強化機關辦理促參案之內部控制作為，建請財政部先針對以往促參案釐清個案問題之癥結，並研議適當改進措施，倘涉及制度面問題，宜檢討是否研修法規等，其中如涉有主(會)計人員職掌業務部分，本總處屆時再予以配合。

十八、法務部廉政署

- (一)政府為促進民間參與公共建設，在執行上，給予民間投資者相當大資源或優惠，惟近年來促參案屢遭外界質疑是否符合公共利益及公平合理性。因此，促參案似不宜再以民間籌資興建營運，與政府採購係確保公務預算支出合法性不同為由，而無相關防弊機制，政風機構秉持參與是最好之預防工作，建議可設計適當之政風及主(會)計人員參與監辦機制，以增進規劃妥適性及辦理過程完備性，確保公共利益及過程公平公正。
- (二)鑒於現行參與促參案之監辦，涉及適法問題，應先明定監辦作業相關規定，並針對政風及主(會)計人員辦理相關教育訓練，以加強各監辦人員對促參法專業智識提升監辦素質，俟完備相關作業程序及配套措施後，再行實施為宜。
- (三)考量促參案性質與廉政風險因子等面向，復以其案件規劃具高度政策考量與專業要求，尚非政風人員能全程參與掌握，建議政風人員參與促參案之定位宜鎖定重點階段，並以程序監(會)辦方式為之，至促參案件實質事項，仍宜由權責單位依相關規定辦理，政風人員得於必要時提出意見，以維持客觀立場。
- (四)政風機構各作業階段參與方式：
 1. 可行性評估及先期規劃：參酌機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引第 13、14 點，本階段係依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，審慎評估民間投資之可行性，撰擬先期計畫書，據以作為後續促參案件執行參考，屬公共建設之評估及規劃階段，涉及政策等規劃實質面向，且參酌採購法第 13 條規定，涉及公務預算支出之政府採購，僅就採購之開標、比價、議價、決標及驗收進行監辦，宜與原則無涉公務預算支出之促參案有別，爰建議促參案「可行性評估及先期規劃」程序得採書面會辦方式參與，僅就其有無按法定程序運作進行確認。

2. 公告招商及甄審：參酌促參法第 42、43、44 條規定，係就公共建設相關事項之公告、申請文件與甄審委員會設置及甄審原則進行規範，促參案招商文件之公告徵求、民間機構申請及機關甄審已有法定程序，且參酌採購法第 13 條規定，涉及公務預算支出之政府採購，僅就採購之開標、比價、議價、決標及驗收進行監辦，宜與原則無涉公務預算支出之促參案件有別，爰建議於促參案「公告招商及甄審」程序得採書面會辦方式參與，僅就其有無按法定程序運作進行確認。
3. 履約(含契約變更)
 - (1) 履約：參酌促參法第 12 條規定，係就投資契約之性質、訂定原則及履行方法進行規範，亦明訂投資契約之訂定，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，建議於促參案「履約」程序得採實地監視與書面會辦方式參與，僅就其有無依投資契約、法定程序運作進行確認。
 - (2) 契約變更：參酌促參法第 49、50、51、51-1、52、53、54 條規定，係就公用事業營運費率之訂定及調整、減價優惠、投資契約之權利、興建營運之資產設備轉讓出租及設定負擔之禁止、營運績效評定、民間機構經營不善或其他重大事情發生時之處理方式、緊急處分權、經營期限屆滿時之移轉進行規範，屬特殊性、例外性事項，建議於促參案「契約變更」程序得採書面審核及會辦方式參與，僅就其有無按法定程序運作進行確認。

柒、結論：

- 一、促參法立法目的係為鼓勵民間投資興建、營運公共建設，由政府提供誘因，促進民間參與，屬「招商」性質，與政府採購著重防弊角度有別，爰請政風及主(會)計單位瞭解促參案推動本質。
- 二、促參法立法當時未明定作業階段應由政風及主(會)計單位監辦，經徵詢與會機關代表多數表示，政風及主(會)計人員尚無參與促參案辦理過程必要，惟基於促參案應加強內部控制及降低廉政風險等考量，各主辦機關於辦理促參案時應視作業內容與進度可適時會請政風及主(會)計單位參與，以確保規劃作業妥適性及辦理過程周延性與公平性，並促進公共利益。
- 三、為加強政風及主(會)計人員對促參法專業知識與作業瞭解，請本部推動促參司針對該等人員廣續辦理相關教育訓練，並請各主辦機關鼓勵所屬政風及主(會)計人員參加。

捌、散會：16 時 30 分