

國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士論文

指導教授：顏玉明博士

民間參與高齡者住宅設施  
政策及法令之研究分析

(Studies of Private Participation Policy and  
Laws in Aged Housing Facilities)

研究生：張育瑞

中華民國 101 年 7 月

## 摘要

當今各先進國家均正經歷人口結構老化的社會變遷課題，我國已於1993年邁入高齡化社會，政府面對人口老化所需解決的便是建構適合老人安居之住宅與居住環境。惟政府總體預算以及人力資源均屬有限，因此如何引進民間投資來減少政府財政負擔及提昇整體老人福利服務之績效與品質，已成為一大課題。本文以老人住宅及老人福利機構為研究對象，探討民間參與高齡者住宅設施的關鍵因素，並參照日本PFI事業模式的發展經驗後，提供後續執行之建議。

本研究主要目的有以下三點，一、我國現況分析：老人住宅及老人福利機構相關法規分析、民間參與老人住宅及老人福利機構推動現況分析；二、日本現況分析：老人住宅及老人福利機構相關法規分析、民間參與老人住宅及老人福利機構推動現況分析；三、民間參與老人住宅及老人福利機構之課題研析，並擬定其建議對策。

在民間參與老人住宅方面，原為依老人福利法設置之社會福利設施，得依促參法辦理，現已納入住宅法中社會住宅之一環，住宅法甫於2011年底公告，並將於2012年底施行，惟相關子法尚未制定，故整體配套措施及後續推動仍有待觀察。

在民間參與老人福利機構方面，除於老人福利法中即有獎勵民間興辦之相關配套措施外，亦得在經中央目的事業主管機關認定後適用促參法辦理之。惟因老人福利機構之興辦較不具自償性，故在民間參與之推動上較為困難。

本文就我國民間參與老人住宅及老人福利機構方面提出相關課題分析，並參酌日本之相關法規及案例，研擬建議對策，以供參考。

關鍵字：老人住宅、老人福利機構、民間參與、PFI、住宅法。

# 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍.....	4
第三節 研究方法.....	6
第四節 研究架構.....	7
第二章 我國高齡者住宅設施之發展演進及執行現況.....	9
第一節 老人福利政策之演進.....	10
第二節 老人住宅之發展演進.....	16
第三節 老人福利機構之發展演進.....	27
第四節 民間參與高齡者住宅設施之法令依據及執行現況.....	34
第三章 日本高齡者住宅設施之發展演進及執行現況.....	53
第一節 日本高齡者住宅設施發展演進.....	53
第二節 日本民間參與公共建設推動現況.....	62
第三節 日本民間參與高齡者住宅設施之執行現況.....	71
第四章 我國與日本民間參與高齡者住宅設施之比較分析.....	80
第一節 民間參與老人住宅之課題分析.....	80
第二節 民間參與老人福利機構之課題分析.....	93
第五章 結論與建議.....	103
第一節 結論.....	103
第二節 建議.....	104
參考文獻.....	106
附件一 日本PFI老人福利設施及公營住宅案件彙整.....	111
附件二 民間參與老人住宅原依促參法公共建設辦理及現依住宅法社會住宅辦理 之相關規定對照表.....	116

## 圖目錄

圖1.1 本研究高齡者住宅設施範圍.....	5
圖1.2 研究流程圖.....	7
圖2.1 促參案件相關優惠措施.....	39
圖2.2 廣慈BOT案基地土地使用分區圖及初步規劃成果.....	48
圖2.3 廣慈BOT案事業架構.....	51
圖3.1 日本PFI事業之流程.....	65
圖3.2 日本VFM評價概念.....	68
圖3.3 日本PFI執行情形.....	70
圖3.4 鯖江市社會福利複合設施PFI事業基地圖及現況照片.....	72
圖3.5 鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅PFI案事業架構.....	76
圖3.6 鯖江市照顧住宅PFI案事業架構.....	76
圖4.1 國內推動促參歷程中預期政府出資比例之變化.....	101

## 表 目 錄

表1.1 主要國家到65歲以上人口比率之年數.....	2
表2.1 我國老人福利政策演進歷程彙整表.....	15
表2.2 建築技術規則建築設計施工編第十六章老人住宅相關規定.....	25
表2.3 各類長照服務資源主管部會一覽表.....	27
表2.4 各類型老人福利機構功能比較表.....	33
表2.5 我國近年長期照顧及安養機構概況.....	40
表2.6 老人住宅與老人福利機構、老人公寓之比較.....	41
表2.7 截至2011年底我國各公私立老人長期照顧及安養機構數.....	46
表2.8 廣慈BOT案社會福利用地基本開發項目.....	50
表2.9 廣慈BOT案計畫執行過程.....	50
表3.1 我國與日本高齡者住宅設施類型綜理表.....	53
表3.2 日本高齡者住宅沿革及設施.....	59
表3.3 日本高齡者居住住宅設計方針.....	60
表3.4 附帶介護及生活支援服務的高齡者住宅設施.....	62
表3.5 民間參與公共建設在各國之名稱.....	62
表3.6 日本推動PFI事業之時程.....	64
表3.7 日本PFI之事業範圍.....	68
表3.8 日本PFI之事業類型(根據設施的所有形態分類).....	69
表3.9 日本PFI之事業類型(依事業費回收方法分類).....	70
表3.10 鯖江市社會福利複合設施PFI事業應遵守之法令.....	73
表3.11 鯖江市社會福利複合設施PFI事業之實際計畫時程.....	75
表3.12 鯖江市社會福利複合設施PFI事業之預先規劃責任分擔表.....	78
表4.1 老人住宅依促參法或住宅法辦理之比較分析表.....	85
表4.2 日本PFI法2011年6月1日修正公營住宅之相關規定.....	86

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

在邁入21世紀初，當今各先進國家均正經歷人口結構老化的社會變遷課題，而我國在社會現實與外在環境的改變下，亦面臨了同樣的問題。我國人口2010年的平均餘命，男性為76.13歲，女性為82.55歲，較10年前男性增加2.30歲，女性增加2.99歲<sup>1</sup>，這是由於醫療技術的精進與重視養生的風氣所導致的；惟相對地99年的人口粗出生率為0.721%，較10年前的1.376%<sup>2</sup>則不斷的下降，在此等交互影響下，社會型態逐漸朝高齡化傾斜<sup>3</sup>。我國自1993年起邁入高齡化社會以來，65歲以上老人所占比例持續攀升，2011年底已達10.9%，老化指數為72.2%，近三年間就大升10.7個百分點。根據行政院經濟建設委員會「2010年至2060年臺灣人口推計」及2006年聯合國組織世界「人口展望報告」的資料顯示(詳見表1.1)，我國從老年人口佔總人口7%的高齡化社會竄升到老年人口佔總人口14%的高齡社會，僅約需24年，較歐美國家來的快速，而與日本相當。

政府面對人口老化所需解決的便是建構適合老人安居之住宅與居住環境，即包括一般、服務及照護機能的高齡者住宅設施，其中老人住宅、老人公寓、服務住宅、照顧住宅、安養機構、療養機構、護理之家均屬之，在目前我國老人福利體系中，分散在包括社政與衛政等不同行政體系中，且福利的提供亦依據不同之法律，因此如何妥善規劃「老者安之」之環境，是刻不容緩之重要工作。

---

<sup>1</sup> 內政部，內政統計通報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10043.doc>，到訪日期：2012年1月31日。

<sup>2</sup> 內政部，內政統計通報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10041.doc>，到訪日期：2012年1月31日。

<sup>3</sup> 依聯合國所定標準，當65歲以上老年人口佔全國總人口7%以上時，即屬「高齡化社會」(aging society)；而當65歲以上老年人口達全國總人口的14%以上時，便進入「高齡社會」(aged society)。

國別	到達65歲以上人口比率之年次					倍化期間(年數)		
	7%	10%	14%	20%	30%	7%→14%	10%→20%	20%→30%
臺灣	1993	2005	2017	2025	2037	24	20	15
新加坡	2000	2010	2016	2023	2034	16	13	11
南韓	2000	2007	2017	2026	2040	17	19	14
日本	1970	1985	1994	2005	2024	24	20	19
中國	2001	2016	2026	2036	-	25	20	-
美國	1942	1972	2015	2034	-	73	62	-
德國	1932	1952	1972	2009	2036	40	57	27
英國	1929	1946	1975	2026	-	46	80	-
義大利	1927	1966	1988	2007	2036	61	41	29
瑞典	1887	1948	1972	2015	-	85	67	-
法國	1864	1943	1979	2020	-	115	77	-

表1.1 主要國家到65歲以上人口比率之年數<sup>4</sup>

由於政府總體預算以及人力資源均屬有限，因此如何引進民間投資來減少政府財政負擔，並引進民間效率及服務品質以提升整體老人福利服務之績效與品質，已成為國際潮流，而我國在法制上，於2000年2月公布施行「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)，其中有關社會及勞工福利設施之公共建設即可以促參法來辦理；另老人福利法第34條亦規定「主管機關應依老人需要自行或結合民間資源辦理下列老人福利機構：一、長期照護機構。二、安養機構。三、其他老人福利機構。」；而關於老人住宅部分，除內政部於2004年5月13日頒布法規命令「促進民間參與老人住宅建設推動方案」<sup>5</sup>外，另依據未刪除前之老人福利法第15條(老人安居住宅之興建)第1項第3款有相關鼓勵民間興建規定<sup>6</sup>，而刪除的立法理由為「配合社會福利政策綱領及整體住宅政策，有關適合老人安居之住宅，將

<sup>4</sup> 整理自：1.行政院經濟建設委員會，2010年至2060年臺灣人口推計，2010年9月；2.United Nations, World Population Prospects: The 2006 Revision.，轉引自吳秀玲，國家照顧義務與國家財政能力之均衡—以長期照護之法律體系為中心，國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文，2011年，頁9~10。

<sup>5</sup> 「促進民間參與老人住宅建設推動方案」係由行政院2004年4月26日院臺內字第0930016934號函核定後，內政部2004年5月13日內授中社字第0930017653號函頒，復行政院2005年11月25日院臺內字第0940054878號函准予修正核定後，內政部2005年12月7日內授中社字第0940018824號函頒，試辦後行政院2008年1月4日院臺內字第0970080174號函同意停止試辦。

<sup>6</sup> 未修正前老人福利法第15條第一項：  
「直轄市、縣(市)主管機關應視實際需要，辦理下列事項：  
一、政府直接興建之國民住宅，提供符合國民住宅承租條件且與老人同住之三代家庭給予優先承租之權利。  
二、專案興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。  
三、鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。」

檢討納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃，爰刪除現行條文第一項第二款及第三款。」，而依據2011年12月30日公布而尚未施行的住宅法第三章社會住宅，均有由民間興辦社會住宅之相關規定。

目前實際執行案例部分，在老人公寓、安養機構、療養機構、護理之家等皆為採公設民營方式委託民間經營，而在老人住宅部分，自「促進民間參與老人住宅建設推動方案」後，有27家企業申請開發興建老人住宅，其中2004年7月由耀辰企業於屏東歸來鄉申請興建的「奈良山莊」，是唯一簽約且興建完工的個案(相當於依促參法第8條第一項第六款BOO方式)，但最後卻解約，近來於台北市原廣慈博愛院現址，結合了安養機構、身心障礙機構及老人住宅等之開發案，亦於簽約後(相當於依促參法第8條第一項第一款BOT方式)進行至建築執照階段時終止契約。由上述個案可知，除政府投入資金委由民間經營外，在各類高齡者住宅設施中由民間投入資金興建者，後來幾乎都是以失敗收場，究其原因，在此類自償率較為不足的社福類型投資案，如何創造民間投資意願，同時發展足以使民間投資者可完善履約的機制，是一大重要課題。

參照國外執行方式，首先是英國政府1992年開始，對於自償率較低之計畫是採用PFI(Private Finance Initiative)模式，係指政府與民間機構間以長期契約方式約定，由民間機構投資公共設施資產，於民間機構開始利用公共設施資產提供服務時，政府向民間機構購買符合約定品質之公共服務，並相對給付費用的一種民間參與公共建設模式，該模式對於不具有完全自償性的公益型案件，例如社會福利設施等，可以提供民間機構參與誘因，並可使公共建設以更有效率、更經濟的方式呈現。

另與我國地理位置及社會型態相近之國家日本，引進PFI之目的則有：1.改善景氣之對策；2.運用民間資金、經營能力及技術能力，有效籌措社會資本；3.推動財政結構改革等三項，此與我國引進民間參與公共建設的目的雷同，且日本與我國同屬大陸法系國家，在法令的制定上有較多的共通點，另日本的家庭生活形態與對高齡者照顧方式觀念，相對歐美國家而言，都與我國較為相似，因此，希望藉由本論文之研析找出民間參與高齡者住宅設施的關鍵因素，並參照日本PFI事業模式的發展經驗後，提供後續執行之建議。



## 第二節 研究範圍

依據2009年老人狀況調查<sup>7</sup>結果顯示，我國65歲以上老人理想的居住方式主要希望「與子女同住」，其次為「僅與配偶或同居人同住」，顯示老人對於老年生活的規劃，主要仍以家庭為重。但隨著人口加速老化及少子女化之影響，勢將影響未來家庭對於老人之照顧能力。

因應此一趨勢，民間企業近年來參照國外經驗，陸續推出老人住宅，以滿足經濟能力較優渥之老人居住需求。政府方面，則就經濟較為弱勢之老人興辦有老人公寓或老人住宅供其申請入住。

另為能提供符合全人照顧、在地老化及多元連續服務原則之老人照顧服務，各縣市政府均針對老人需求，提供居家式、社區式或機構式服務，其中居家式及社區式之服務對象，均為居家老人，亦即此類老人已有長期居住處所。機構式照護則指個案居住於機構中，由機構人員提供24小時服務，其內容從一般日常生活照料、專業性照護服務，乃至於醫療護理技術提供等，皆屬之<sup>8</sup>。機構式照護可進一步區分為屬於醫療服務體系之護理之家與屬於社會服務體系之老人福利機構<sup>9</sup>。

由於護理之家係以須長期照護之病人為對象，與本論文所探討以高齡者為對象之居住設施有別，且其主管機關行政院衛生署亦已就其設置、營運、管理、評鑑等訂定有相關規範，並行之有年。另在民間參與機制上，護理之家為促參法明訂之公共建設適用範圍<sup>10</sup>，得依促參法辦理開發，並已有成功案例，故本論文不

<sup>7</sup> 內政部統計處，98年老人狀況調查報告，2010年12月。

<sup>8</sup> 賈淑麗，「長期照護之服務模式」，收錄於阮玉梅等9人合著之《長期照護概論》，二版，華杏出版社，2001年1月。

<sup>9</sup> 機構式照護主要包括行政院所屬之衛生署醫療服務與內政部社會服務兩大體系，另尚有國軍退除役官兵輔導委員會所掌管的榮民之家，但因榮民之家設施多已陳舊且機構利用率逐年降低，且大多已轉型為護理之家、養護機構及文康中心等照護服務機構，而這些轉型後之機構所適用的護理人員法及老人福利法等相關規範，已包括於護理之家與老人福利機構法制之中。此外，由退輔會所掌管法令如：「國軍退除役官兵輔導條例」、「國軍退除役官兵輔導條例施行細則」、「國軍退除役官兵就養安置辦法」與「行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民自費安養、養護作業規定」等，皆係退輔會對榮民公費或自費就養安置服務之規範，而與本文擬探討的主題無關，故本論文不就此另行討論。

<sup>10</sup> 促參法第3條第一項：「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：...四、衛生醫療設施...」。促參法施行細則第7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、

將其納入研究之範圍。

本論文所探討的對象為除居家外，專供老人長期居住之設施，亦即含括老人住宅類型及老人福利機構兩大類型(如圖1.1)，此兩類型之差異在於老人住宅係以具生活自理能力之老人為服務對象，且得以公司型態經營，具營利性質。當老人無法自理生活後，則將依其照顧需求轉介至適當機構接受照顧。老人福利機構類型則多是以需他人照顧、生活能力缺損或罹患長期慢性疾病之老人為服務對象，提供機構式照護，不以營利為目的。

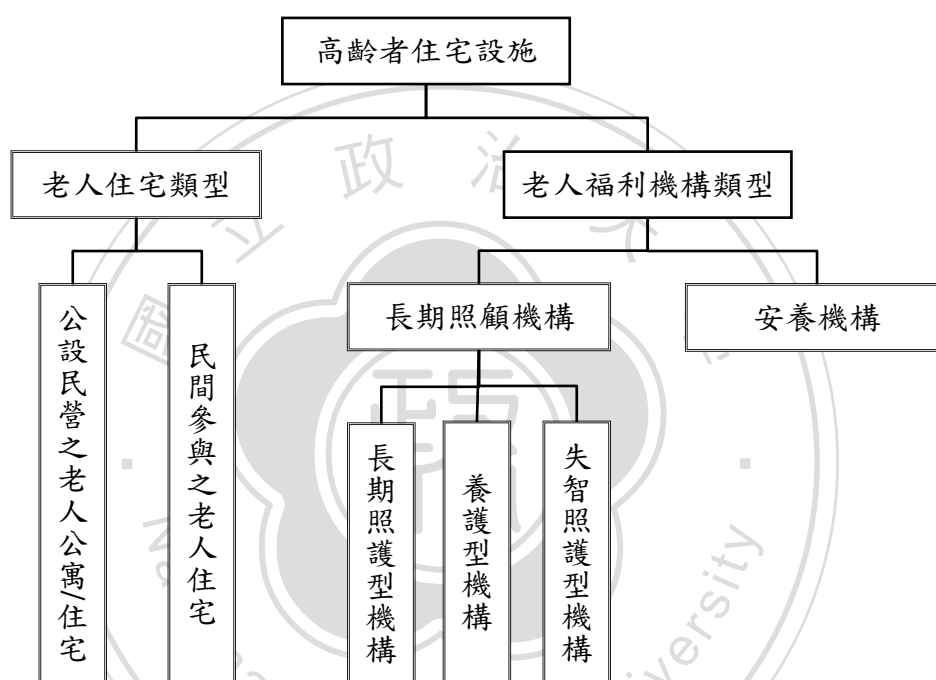


圖1.1 本研究高齡者住宅設施範圍

職能治療機構、醫事放射機構、醫事檢驗機構、護理機構、疫苗製造工廠或其他經中央目的事業主管機關認定之核子醫學藥物製造機構、醫療（事）機構及其設施。」

### 第三節 研究方法

本論文擬採下列之研究方法，進行相關資料收集、彙整及分析，以達成本論文之研究目的。

#### 一、文獻分析法

本論文首先以收集彙整國內外相關文獻資料，包括法規、書籍、期刊、論文、網路資源等，藉由資料之整理分析，以釐清本論文欲研究之理論與意涵，進一步作為問題探討與內容論述之參考依據。

#### 二、比較法

其次，本論文擬從比較法之觀點，將我國民間參與高齡者住宅設施相關制度及日本民間參與高齡者住宅設施相關制度加以比較分析，探討我國目前高齡者住宅設施以民間參與方式辦理之缺失，並以外國經驗作為我國之借鏡。

#### 三、個案調查分析法

再者，以我國目前採民間參與方式辦理之高齡者住宅設施個案－民間參與廣慈博愛園區興建及營運案及日本以PFI法辦理之高齡者住宅設施個案－鯖江市社會福利複合設施PFI事業為例，研究其公私協力關係、協力關係中公私部門的角色、協力誘因、高齡者住宅設施以民間參與方式辦理之課題與分析等一系列動態過程，進行深入探討。

#### 四、歸納分析法

最後，本論文採取歸納分析法，從日本PFI之運作模式建議我國未來推動民間參與高齡者住宅設施之可行方向。

本論文之研究流程如圖1.2所示。

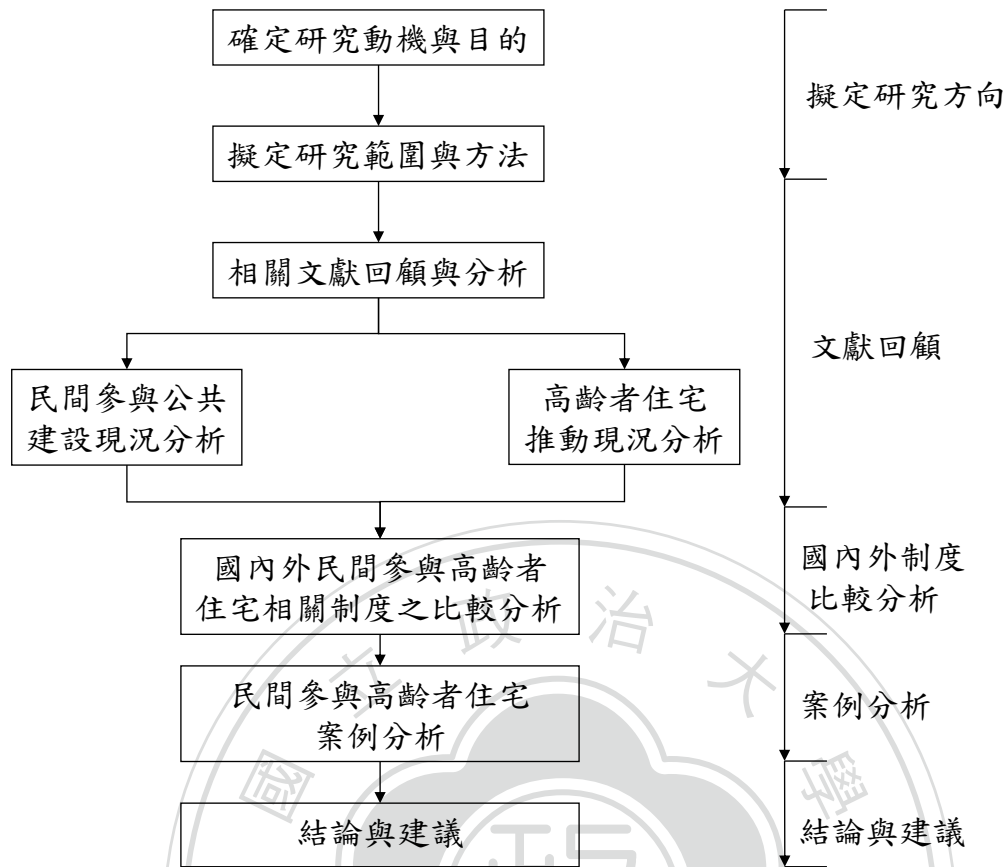


圖1.2 研究流程圖

#### 第四節 研究架構

本論文以高齡者住宅設施作為研究標的，分析政府推動高齡者住宅設施之執行方式，並以民間參與高齡者住宅設施方式切入，再以日本之法制為例說明民間參與相關高齡者住宅設施制度建構，從比較法之觀點論述國內外以民間參與方式推動高齡者住宅設施興建營運相關制度之異同優劣，最後對我國未來相關法規體系及執行方式提出建議。

第二章將針對我國高齡者住宅設施發展演進進行討論，探討我國現行老人福利相關政策演進及法制現況、老人住宅及老人福利機構之演進及相關規定、民間參與公共建設之相關法制及民間參與高齡者住宅設施之情形等，並探討民間參與廣慈博愛園區興建及營運案例。

第三章將首先針對日本高齡者住宅設施之相關法制規定進行探討、高齡者住宅設施推動現況、民間參與之情形等，並探討日本鯖江市社會福利複合設施PFI事業案例。

第四章針對我國與日本民間參與高齡者住宅設施，就政策法治面及推動現況進行比較，再以相關個案分析其優劣點及面臨之課題，並探討將日本執行經驗引進國內之相關課題及因應方式。

第五章為本論文之結論，將綜合上述章節之結論，就民間參與高齡者住宅設  
施法制之建構，評析我國相關法制之現況，並對我國未來相關體系之增修及執行  
作為提出建議。



## 第二章 我國高齡者住宅設施之發展演進及執行現況

我國人口高齡化的速度，遠較歐美國家為快，而與日本相當。隨著人口快速高齡化，衍生出老年人的健康、居住、經濟、社會適應、休閒等五大相關問題，而其中的居住問題是未來極為重要的一項課題。因此如何因應老年人需要，結合安養照護之社會福利措施，並提供老年人適當的休閒生活，以建構全方位的優質老人居住環境，政府應通盤思考因應。

由於政府預算及人力資源均屬有限，因此如何引進民間投資來減少政府財政負擔，並引進民間效率及服務品質以提升老人福利服務之績效與品質，已成為國際潮流。我國在法制上，於2000年2月公布施行促參法，即將社會福利設施納入促參法適用範圍，得依促參法辦理。

在民間參與老人住宅方面，除早於1980年制定「老人福利法」時，即定有鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅外，行政院另於2005年核定促進民間參與老人住宅建設推動方案以促參方式進行試辦。復為配合社會福利政策綱領及整體住宅政策住宅法草案，將老人住宅納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃。依據2011年12月30日公布而尚未施行的「住宅法」之第三章社會住宅，亦有由民間興辦社會住宅之相關規定。

在民間參與老人福利機構方面，我國早於1980年制定「老人福利法」時，即定有獎助私人設立各類老人福利機構，歷經三次修正後現行老人福利法則規定有主管機關應依老人需要自行或結合民間資源辦理老人福利機構。除此之外，於2000年制定促參法施行細則時將依社會福利相關法令設立之社會福利機構及其設施明定為適用促參法辦理之公共建設，惟該項規定業已於2008年刪除。目前民間參與老人福利機構則在經中央目的事業主管機關認定屬社會福利設施後亦得適用促參法辦理之。

本章將先說明我國老人福利政策之演進，再進一步探討老人住宅及老人福利機構等高齡者住宅設施於我國之相關規定、發展演進及執行現況。

## 第一節 老人福利政策之演進

### 第一項 老人福利政策萌芽階段

從歷史的角度分析途徑回顧台灣老人社會福利政策之發展，從1949至1989年間，政府在老人福利政策上幾乎乏善可陳，其所研擬的福利政策不但大多僅是宣告性質，且缺乏具體可行實施方案及行政配合。此一時期所受惠的高齡對象，僅局限於以「社會救助」的方式，提供中、低收入戶老人生活津貼；另對特殊身分之榮民、勞工和軍公教人員則以「社會保險」方式，提供老年退休給付和經濟生活保障，其他身分老人所領受的福利服務，可說是完全缺乏。

雖專屬於老人福利之專法「老人福利法」早在1980年就已訂定，當時立法係基於老人人數日益增加，家庭對老人之照顧卻逐漸減少，參酌各先進國家已建立社會福利制度，我國實有必要跟進，立法目的在於宏揚敬老美德，安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利，但整部法規內容係以「經濟救助」為主軸，多為消極、救急之措施，且於立法過程中，隱含諸多政治妥協，尤以為了降低經費及財政負擔將老人界定為70歲以上，引來社會各界諸多批判。在1990年代以前老人福利政策與相關需求意識尚未受到民眾重視，也就更遑論具體政策規劃及福利方案之實行。

### 第二項 老人福利政策成長階段

1990年以後，由於政治解嚴，社會環境急遽變化，加上高度工業化、都市化之後，家庭結構亦產生了變化，尤其隨著我國逐步邁入高齡化社會，其所衍生之福利需求問題，開始受到重視，因而要求政府提早面對人口結構改變，制定一套完善老人社會福利政策，以因應此一新的社會課題。

1994年由全國各地38個老人團體組成老人福利聯盟，致力於「老人福利法」之修法推動，促使立法院於1997年5月31日完成老人福利法第一次修法，將包括國民年金、居家服務、老人住宅、社區照顧服務、機構分類等具有高度共識項目，納入社會福利政策範圍，並將老人法定年齡由原訂之70歲以上降為65歲以上。

### 第三項 老人福利政策發展階段

因應「老人福利法」之修正，1998年7月特別召開全國社會福利會議，全面檢討既有福利政策並制定未來社會福利走向，同時在行政院下設置跨部會「社會福利推動小組」，邀請社福團體及專家學者參與社會福利政策擬定。亦即政府對於與老人社會福利需求有關的議題討論、政策研擬、策略規劃、方案執行等，有了較正式系統的管道做為推動依據。

此時我國老人福利著重於老人醫療及長期照顧之工作，於1997年建立「醫療網第三期計畫」、1998年訂定「老人長期照顧三年計畫」及「加強老人安養服務方案」，以更多元的服務途徑因應老人問題。

復為因應我國邁向高齡化社會與家庭結構之轉變所帶可能產生之老人福利需求，以全人照顧、在地老化、多元連續服務作為老人照顧服務規劃原則，期能促進長者尊嚴、獨立自主老年生活為目標，於2007年1月完成「老人福利法」第二次修法，採全案修正。修正重點如下：

- 一、增訂經濟安全專章，促進老人經濟安全。
- 二、增訂相關機關提供老人服務及照顧，應尊重多元文化及地理差異，以妥適照顧老人。
- 三、明定老人照顧以全人照顧、在地老化、多元連續服務規劃原則及相關措施，以滿足老人服務之多元化需求。
- 四、增訂家庭照顧者支持性措施，提升老人及照顧者之生活品質。
- 五、增訂老人福利機構應投保公共意外險，具履行營運擔保能力及定型化契約等規定，以保障入住機構老人權益。
- 六、明定老人保護之通報責任與協調調查單位，強化老人保護。

另為建構適切長期照顧體系，行政院於2007年3月核定「我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」，整體老人福利政策更加完善。

目前我國面臨三大處境，一是我國人口未來老化速度遠高於歐美先進國家，



二是家庭結構以小家庭為主，並多為雙薪家庭，三是家庭所能提供的照顧功能愈趨式微；有關失能老人之照顧，目前正提供長期照顧服務協助家庭照顧，未來規劃辦理長期照護保險，減輕家庭照顧負擔，對於其他約9成非失能老人之老年生活維護與需求滿足，更為我國亟需面對之重要課題。為更積極、有效並前瞻性地因應我國人口高齡化趨勢，行政院指示「加強老人安養服務方案」辦理期程結束後，應儘速規劃因應高齡化社會需求之宏觀周全老人福利政策，內政部遂邀集專家學者、縣市政府，及相關部會等，共同擬具「友善關懷老人服務方案」，經行政院於2009年9月7日核定，由各相關部會機關單位依權責分工推動辦理。有鑒於人口老化所帶來的長期照護需求，政府近年來已積極推動長期照護相關方案，致力於建構完善之長期照顧制度，以滿足高齡社會所需，並研提「長期照護保險法」及「長期照護服務法」二項法案，經查「長期照護保險法」草案及「長期照護服務法」草案之審議進度均為一讀，交社會福利及環境衛生委員會審查<sup>11</sup>。表2.1為我國老人福利政策演進歷程彙整表。

西元	相關政策、法規命令及行政規則	65歲以上老年人口占總人口比率(%)
1980	● 公布實施「老人福利法」、「老人福利法施行細則」、「社會救助法」	4.2
1981	● 公布「老人福利機構設立標準」、修訂「老人福利法施行細則」	4.3
1982	● 聯合國公布「國際老化行動計畫」（國際間首次出現的關懷老人國際計畫，共提出62項建議。）	4.5
1983	● 「人口政策綱領」（修正） ● 「加強推行人口政策方案」（修正）	4.6
1986	● 公布「醫療法」 ● 公布「人口政策宣導實施計畫」	5.2
1987	● 公布「醫療法施行細則」 ● 內政部老人安養問題系列座談	5.4
1988	● 「人口政策綱領」（修正） ● 「加強推行人口政策方案」（修正） ● 內政部老人安養問題系列座談	5.6
1989	● 公布「人口政策宣導考核獎懲要點」 ● 內政部社會福利機構概況調查	5.8
1990	● 「人口政策綱領」（修正）	6.1
1991	● 聯合國公布「老人綱領」（五要點：獨立、參與、照顧、自	6.4

<sup>11</sup> 立法院公報，第101卷第22期，院會記錄。

	我實現及尊嚴。)	
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「人口政策綱領」 (修正)</li> <li>● 「加強推行人口政策方案」 (修正)</li> <li>● 聯合國公布「老人宣言」(聯合國通過老化宣言，指定 1999 年為國際老人年。)</li> </ul>	6.7
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 正式進入高齡化社會(本年 9 月老年人口比率超過 7%)</li> <li>● 開辦中低收入老人生活津貼</li> </ul>	7.1
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「全民健康保險法」</li> <li>● 公布「社會福利政策綱領」</li> <li>● 公布「社會福利政策綱領實施方案」</li> <li>● 內政部老人狀況調查</li> <li>● 內政部老人福利機構需求概況調查</li> </ul>	7.4
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「全民健康保險法施行細則」</li> </ul>	7.6
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「老人安養機構建築手冊」</li> </ul>	7.8
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 老人保護工作彙編</li> <li>● 內政部社會福利機構概況調查</li> <li>● 內政部老人狀況調查</li> <li>● 修正「老人福利法」</li> <li>● 建立「醫療網第三期計畫」</li> </ul>	8.0
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「私立老人福利機構設立許可及管理辦法」</li> <li>● 公布「老人福利機構設立許可辦法」</li> <li>● 公布「老人長期照護機構設立標準及許可辦法」</li> <li>● 公布「中低收入老人生活津貼發給辦法」</li> <li>● 公布「內政部老人福利促進委員會組織規程」</li> <li>● 公布「老人福利專業人員資格要點」</li> <li>● 公布「老人健康檢查及保健服務項目及方式」</li> <li>● 公布安養定型化契約</li> <li>● 修正「老人福利法施行細則」</li> <li>● 訂定「老人長期照顧三年計畫」</li> <li>● 公布「加強老人安養服務方案」(實施年期 1998~2007)</li> <li>● 內政部公布老人福利機構與護理之家功能比較表</li> </ul>	8.3
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「私立老人福利機構接管辦法」</li> <li>● 公布「直轄市(縣)市老人福利促進委員會組織規程」</li> <li>● 公布「非都市土地申請變更作為社會福利設施使用其事業計畫審查作業要點」</li> <li>● 修正「老人福利法施行細則」</li> <li>● 聯合國定本年為國際老人年</li> </ul>	8.4
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法」</li> <li>● 公布「內政部各老人之家及彰化老人養護中心公費院民死亡喪葬及遺留財物處理要點」</li> <li>● 公布「內政部老人之家辦理自費安養業務實施要點」</li> <li>● 公布「私立老人福利機構評鑑實施要點」</li> <li>● 「藥害救濟法」</li> </ul>	8.6

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「安寧緩和醫療條例」</li> <li>● 修正「老人福利法」</li> <li>● 內政部老人狀況調查</li> </ul>	
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立「醫療網第四期計畫」(新世紀健康照護計畫)(實施年期 2001~2005)</li> <li>● 「安寧緩和醫療條例施行細則」</li> <li>● 實施私立老人福利機構評鑑</li> </ul>	8.8
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「照顧服務福利及產業發展方案」(實施年期 2002~2007)</li> <li>● 公布「敬老福利生活津貼暫行條例」</li> <li>● 修正「老人福利法」</li> <li>● 內政部老人狀況調查</li> </ul>	9.0
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「老人住宅綜合管理要點」</li> <li>● 「照顧服務員訓練實施計畫」</li> <li>● 公布「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」</li> <li>● 「建築技術規則」增訂老人住宅專章</li> <li>● 公布「安養定型化契約應記載及不得記載事項」</li> <li>● 公布照顧服務員結業證明書格式、補訓課程表、訓練課程表。</li> <li>● 審查申請興闢社會福利設施免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制案。</li> </ul>	9.2
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「促進民間參與老人住宅建設推動方案」</li> <li>● 修訂「社會福利政策綱領」</li> <li>● 公布「老人福利機構設施設備參考手冊」</li> <li>● 實施私立老人福利機構評鑑</li> </ul>	9.5
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「加強老人安養服務方案」</li> <li>● 公布「失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫」</li> <li>● 公布「居家服務提供單位營運管理規範」</li> <li>● 核定「整體住宅政策」</li> <li>● 建立社區照顧關懷據點實施計畫</li> <li>● 內政部老人狀況調查</li> </ul>	9.7
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「內政部老人之家院民生活輔導實施要點」</li> <li>● 大溫暖社會福利套案</li> <li>● 修正「人口政策綱領」</li> </ul>	10.0
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「國民年金法」</li> <li>● 核定「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」</li> <li>● 公布「老人福利機構評鑑及獎勵辦法」</li> <li>● 公布「中低收入老人特別照顧津貼發給辦法」</li> <li>● 公布「老人福利機構投保公共意外責任保險保險範圍及保險金額規定」</li> <li>● 公布「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」</li> <li>● 公布「老人健康檢查保健服務及追蹤服務準則」</li> </ul>	10.2

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「內政部補助或委託辦理老人服務及照顧辦法」</li> <li>● 公布「內政部老人福利推動小組設置要點」</li> <li>● 公布「內政部所屬老人福利機構辦理收容業務實施要點」</li> <li>● 公布「內政部所屬社政機關受贈捐款及捐物處理作業規定」</li> <li>● 公布「內政部社會福利基金進用契約臨時人員管理要點」</li> <li>● 公布「老人福利機構失智症老人照顧專區試辦計畫」</li> <li>● 公布「失智症老人團體家屋試辦計畫」</li> <li>● 實施私立老人福利機構評鑑</li> <li>● 修正「老人福利法」</li> <li>● 修正「老人福利法施行細則」</li> <li>● 廢止「老人福利專業人員資格要點」</li> </ul>	
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 實施國民年金</li> <li>● 失能老人接受長期照顧服務</li> <li>● 公布「老人福利服務提供者資格要件及服務準則」</li> <li>● 停止試辦「促進民間參與老人住宅建設推動方案」</li> </ul>	10.4
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 修正「老人福利法」(配合民法之修正，將「禁治產宣告」修正為「監護宣告」。)</li> <li>● 核定「友善關懷老人服務方案」</li> </ul>	10.6
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布「住宅法」(訂有社會住宅專章規定，65歲老人明訂為適用對象。)</li> </ul>	10.9

表2.1 我國老人福利政策演進歷程彙整表<sup>12</sup>

綜上所述，我國老人社會福利型態已從早期的救濟方式，演變為現今的福利政策，因我國人口結構高齡化現象晚於主要國家，所以與人口結構高齡化有關的社會福利政策相較主要國家仍在發展階段，而於北歐等高齡化國家則已達到服務的方式。隨著型態的轉變，相關規劃設計及法令政策亦隨之調整，從早期弱勢補助逐漸轉為整體社會福利體系之支援，進而發展到近年來熱門的通用設計。然而，受到政府財政赤字影響，與高齡人口相關的社會福利預算的成長速度，似乎不及高齡人口的成長速度，實有必要引進民間資源投入高齡住宅設施之興建及營運。

<sup>12</sup> 資料來源：整理自 1.行政院 2015 年經濟發展願景三年衝刺計畫網站，<http://www.ey.gov.tw>；2.立法院法令專區網站，<http://www.ly.gov.tw/ly>；3.內政部社會司老人福利服務網站，<http://sowf.moi.gov.tw/04/new04.asp>；4.周家華，社會變遷與近三十年台灣老人研究-兼論老人政策之推動，社區發展季刊，第 125 期，2009 年 6 月，頁 385~388。

## 第二節 老人住宅之發展演進

### 第一項 老人住宅之政策發展

老人住宅之發展須從住宅發展談起，整體而言，在整體住宅政策之前，我國可說沒有住宅政策，故我國住宅政策之發展可以1999年開始制定整體住宅政策及2005年核定整體住宅政策，作為分水嶺說明住宅政策之演進。

#### 一、1999年以前：以供給為導向之住宅政策

##### (一)一般住宅政策

台灣地區自日據以後，國宅計畫即為主要之住宅政策，國宅之興建係為照顧低收入戶，解決其居住問題。1955~1975年間，政府依「興建國民住宅貸款條例」補助興建之國宅約125,000戶。

1973年爆發世界能源危機，造成台灣房價飛漲，低收入戶更難購買合適的住宅，加以新加坡國宅政策之成功，我國於是在1975年頒布「國民住宅條例」，同時廢止「興建國民住宅貸款條例」，以朝向國宅由政府直接興建<sup>13</sup>與擴大國宅為包括出租及出售兩種方式進行。1976年將國宅建設納入六年經建計畫，1978年行政院通過「中央國民住宅基金收支保管及運用辦法」、「國民住宅貸款辦法」、「國民住宅條例施行細則」及「國民住宅出售出租辦法」等相關法令，同年國防部頒佈「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」，建立國宅與眷村改建合作之基礎，1979年廣建國民住宅列為十二項重大建設之一。1980年省政府與國防部開始利用眷村土地興建國宅。於1982年修正「國民住宅條例」時，興建方式除政府直接興建外，並增列貸款人民自建<sup>14</sup>，協助偏遠地區民眾興建國宅(因台北市及高雄市地價較高，故僅於臺灣省推動辦理。) 1984年則開辦獎勵投資興建<sup>15</sup>之方式，獎勵民間投資興建國宅，亦即透過民間參與之方式，協助政府解決土地取得困難之問題。1990年政府為改善中低收入戶居住問題，開辦輔助人民貸款自購住宅<sup>16</sup>，以

<sup>13</sup> 政府直接興建：指由政府取得土地、規劃設計、施工與分配之國民住宅。

<sup>14</sup> 貸款人民自建：指由政府貸款，民間自備土地，自行興建、管理與維護之住宅。

<sup>15</sup> 獎勵投資興建：指由民間自備土地、依國民住宅條例予以獎勵投資興建之國民住宅。

<sup>16</sup> 輔助人民貸款自購住宅：指經政府核定，由人民自行購置自用住宅，政府補貼其部分貸款利息。

利息補貼方式協助其購置自用住宅。

2000年起因住宅供給過剩，停止辦理政府直接興建及獎勵投資興建國宅，另於2002年為落實健全房地產市場措施，停辦貸款人民自建及輔助人民貸款自購住宅1年。自1976~1999年，台閩地區政府直接興建(165,519戶)、貸款人民自建(47,279戶)及獎勵投資興建(67,484戶)之國宅及輔助人民貸款自購住宅(250,859戶)，累計達531,141戶。

我國住宅政策早期由政府直接興建出售，其後獎勵民間投資興建及提供購置住宅貸款利息補貼等方式，皆以提升國人及中低收入戶住宅自有率為主要目標。其中以低收入者為補助對象之住宅補貼方式可區分為協助購置自有住宅之國宅興建及購置自用住宅貸款利息補貼，及提供租屋服務之出租國宅及平價住宅等方式。

## (二)老人住宅政策

老人住宅政策可溯及至1966年臺灣省政府訂定「臺灣省加強社會福利措施第一期四年計畫」，台北市政府則訂定「台北市加強社會福利措施第一期四年計畫」，推動平價住宅。

1970年代則為解決當時退休軍公教人員居住問題，政府在各縣市成立仁愛之家，收容60歲以上健康、能自理者，以公費為基礎，或由政府補助為主。

1980年制定「老人福利法」時，始於法律位階就老人住宅予以明定省(市)、縣(市)主管機關得視實際需要，興建或鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人購置或租賃之需。

1990年6月內政部頒布「80年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計畫」，獎勵各級政府與民間團體興建老人公寓，開啟我國以老人公寓解決老人居住問題之始。

1997年5月31日修正之「老人福利法」，則將老人住宅之興辦與國民住宅結合並確定老人住宅只租不售之政策，明訂省(市)、縣(市)政府應視實際需要，辦理下列事項：(1)政府直接興建之國民住宅，提供符合國民住宅承租條件且與

老人同住之三代同堂家庭給予優先承租之權利。(2)專案興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。(3)鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。

## 二、1999~2005年：整體住宅政策制定

### (一)一般住宅政策

有鑑於國內住宅長期供需失調、價格起伏波動及住宅市場資訊匱乏等問題嚴重，民眾對於提昇居住環境品質及各項居住需求亦殷切期望；公部門住宅業務分由內政部、行政院勞委會、人事行政局、原住民族委員會、農業委員會、國防部等各部會辦理，針對不同身分條件對象，以直接興建、利息補貼或輔助修繕等方式給予不同程度之補助。我國之住宅政策，長期以來以輔助人民購置住宅為主要施政方向，並分別辦理國民住宅、勞工住宅、軍眷住宅、公教住宅及無自有住宅者首次購屋貸款等項住宅補貼措施，惟住宅資源無法適當整體規劃，進而作最有效率且公平的利用，爰行政院於1999年2月底提出「強化經濟體質方案」，其中具體措施五「健全土地及住宅政策：為強化土地及住宅政策功能，研擬住宅政策及住宅法」，期建立合理住宅補貼機制、健全住宅市場及提昇居住品質。

內政部自1999年4月起積極研擬「整體住宅政策」(草案)及「住宅法」(草案)。嗣後行政院2004年核定「社會福利政策綱領」，內政部再多次修正「整體住宅政策」(草案)，並邀請相關社會福利學者及弱勢團體代表參與，配合將上開政策綱領之原則納入，行政院於2005年5月24日核定「整體住宅政策」。

整體住宅政策目標為：「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。」

為達成整體住宅政策之目標，依循所訂政策制定原則，就健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度及提昇居住環境品質三方面，擬訂相關政策內涵。

### (二)老人住宅政策

整體住宅政策中有關老人住宅方面，係將老人視為弱勢國民，並積極推動涵括老人住宅設計規劃理念之無障礙住宅及社區環境，以增加符合老人需求之住宅的供給。其相關內涵如下：

### 1、健全住宅市場面

為保障弱勢國民承租或承購市場住宅的機會可近性及多元性，政策中明定政府應制訂承購租住宅無歧視之法令，使弱勢國民不因其個人或家戶的經濟、身心、性別、年齡、家庭狀況、或族群文化差異被歧視，而無法承租或承購可負擔之市場住宅，並鼓勵私部門及第三部門提供弱勢國民承租或承購適當住宅的市場資訊。

為鼓勵新建及修建無障礙人性化住宅，以容積獎勵及協助土地使用取得等行政措施，鼓勵私部門及第三部門開發興建或改良無障礙住宅，以加速提供適合老人、永久性及時時性身心障礙者、婦女、小孩及全體國民均可便利生活之無障礙居住環境。

### 2、建立公平效率之住宅補貼制度面

於「建立公平效率之住宅補貼制度」中明定針對國民的弱勢狀況，提供適切多元的住宅補貼措施或行政協助措施，並鼓勵私部門及第三部門針對弱勢國民之家庭狀況、經濟狀況、身心條件，辦理適合弱勢國民居住之社會住宅，以出租方式，使其安居。推動失能者在宅照顧及多元住宅形式照顧，以降低失能者照顧機構化程度。

### 3、提昇居住環境品質面

於「提昇居住環境品質」中明定推動符合不同身心機能國民的住宅設計，研究建立不同身心機能國民之無障礙住宅設計規範，同時研究舊有住宅無障礙化之可行性。並推動住宅外部空間無障礙，鼓勵私部門及第三部門組織改善公寓大廈公共空間及其他都市空間之無障礙設施。

2007年全文修正「老人福利法」時，考量社會趨勢及未來住宅政策，要達到三代同堂恐愈來愈不容易，且國民住宅已不再興建，爰刪除原有關政府直接興建



國民住宅及其管理規定，另配合社會福利政策綱領及整體住宅政策，有關適合老人安居之住宅，將檢討納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃，爰刪除專案興建或鼓勵民間興建適合老人安居住宅之規定。僅於「老人福利法」第33條政策宣示直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅。

### 三、2006年以後：國內整體住宅政策未來發展及住宅法之制定

#### (一)一般住宅政策

自整體住宅政策奉核定後，內政部旋即積極研商「住宅法」(草案)，以落實該政策目標，其中更較以往落實照顧弱勢者，以及重視人民住的權利之前瞻性條文草案，由社會福利學者及弱勢團體代表共同積極參與，研擬完成「社會住宅」及「居住權利平等」專章。「住宅法」於2011年12月30日公布，並自公布後一年施行，為國內第一部關於政府住宅政策的基本法，於憲法保障國民基本人權之精神，結合政府與民間資源，在健全之住宅市場合宜居住品質之規劃下，達到不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，均擁有適宜且有尊嚴之居住環境之目標，提昇整體居住品質。

「住宅法」共有7章54條，主要內容包括住宅補貼種類、申請條件、社會住宅之辦理方式、基本居住品質與住宅性能評估制度之訂定、住宅市場相關資訊之蒐集、對於住宅供需失衡之地區得採取市場調節措施，以及對於住宅歧視情事之申訴處理機制及相關處罰等規定。

#### (二)老人住宅政策

依據「住宅法」第3條規定，住宅係指供居住使用，並具備門牌之合法建築物。社會住宅則為由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。此係考量部分具特殊情形或身分者，難於民間承租適居或負擔得起之住宅，故明訂由政府興辦或獎勵民間興辦社會住宅，以解決其居住之問題。復依「住宅法」第4條第一項第五款規定，65歲以上之老人即符合前述之特殊情形或身分<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 住宅法第4條第一項  
本法所定具特殊情形或身分，指下列規定之一者：

為免住宅供過於求，產生資源閒置浪費之情形，「住宅法」第14條規定直轄市、縣(市)主管機關應先綜合考量住宅市場供需情形、承租住宅租金補貼辦理情形、具特殊情形及身分者之需求等，評估社會住宅之需求總量、區位及分年興辦戶數，納入住宅計畫及財務計畫，以作為民間申請興辦或直轄市、縣(市)主管機關興辦社會住宅之參考。至於有關老人住宅部分，依循整體住宅政策，係納為社會住宅之一環。

為能開發實現社會住宅，「住宅法」第三章社會住宅中就民間興辦之社會住宅訂有各項獎勵措施，臚列於下：

- (一)民間興辦之社會住宅，需用公有非公用土地或建築物時，得由公產管理機關以出租、設定地上權提供使用，並予優惠。(參「住宅法」第17條第一項規定)
- (二)為利土地整體規劃及開發，民間興辦之社會住宅有使用零星或狹小公有土地需要時，應由出售公有土地機關依讓售當期公告土地現值辦理讓售，以協助民間取得該零星或狹小公有地。(參「住宅法」第17條第三項規定及其立法理由)
- (三)考量社會住宅係部分出租予具特殊情形或身分者居住使用，可能未具完全自償之能力，明定直轄市、縣(市)主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用。(參「住宅法」第18條規定及其立法理由)
- (四)考量民間興辦之社會住宅可能面臨向銀行融通資金之情形，明定直轄市、縣(市)主管機關得視民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。(參「住宅法」第19條規

- 
- 一、低收入戶。
  - 二、特殊境遇家庭。
  - 三、育有未成年子女三人以上。
  - 四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。
  - 五、六十五歲以上之老人。
  - 六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。
  - 七、身心障礙者。
  - 八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。
  - 九、原住民。
  - 十、災民。
  - 十一、遊民。
  - 十二、其他經中央主管機關認定者。

定及其立法理由)

- (五)為促進民間興辦社會住宅之意願，明定民間興辦之社會住宅於興建或營運期間，直轄市、縣(市)政府應課徵之地價稅，得予適當減徵。(參「住宅法」第20條第一項規定及其立法理由)

## 第二項 老人住宅之相關規定

我國法規體系中，屬於法律位階且與老人住宅直接相關者僅有老人福利法中之少數條文，另為獎勵民間參與老人住宅開發而頒布有「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，在老人住宅建築設計規範方面則有「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」及「建築技術規則第16章老人住宅專章」等兩個法規命令以為規範；在興建核准、營運登記、經營管理等規範等，則訂定有「老人住宅綜合管理要點」，以下分別簡述之。

### 一、老人福利法及其施行細則

- (一)「老人福利法」第33條規定：「直轄市、縣(市)主管機關應推動適合老人安居之住宅。前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並符合住宅或其他相關法令規定。」其第一項立法理由為配合社會福利政策綱領及整體住宅政策，有關適合老人安居之住宅，將檢討納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃。其第二項立法理由為經查目前日本老人住宅之發展趨勢是將住宅發揮多種用途，即同一棟住宅內，高樓層供健康老人使用、中樓層供需看護老人使用，低樓層供一般家庭使用，一樓則為共用空間，可為托兒所、診所或餐廳等用途，日本所秉持之原則係強調內部無障礙設施、外部連絡交通便利、與社區融合及服務可近性等，也就是要求社區化、在地老化之目標，基本上可說是已去機構色彩，老人住宅也是日本介護保險<sup>18</sup>之特約單位。爰參採日本規劃老人住宅之原則方向，爰於第二項規定，規劃辦理前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並與住宅法及促參法等相關法令接軌，俾符合老人安居需求及善用民間資料、鼓勵民間參

<sup>18</sup> 日本所謂「介護」，「介」乃「支持」之意，而「護」乃「保護」之意，「介護」即取其「介」與「護」之意涵，即在「照顧」之餘，取其支持(介)及保護(護)之義，「介護」以應「長期照護」之需，故日本之「介護」即等同於台灣之「長期照護」。

與興設適合老人安居之住宅。

(二)「老人福利法施行細則」第8條規定，適合老人安居之住宅，其設計應符合下列規定：

- 1、提供老人寧靜、安全、舒適、衛生、通風採光良好之環境與完善設備及設施。
- 2、建築物之設計、構造與設備及設施，應符合建築法及其有關法令規定，並應具無障礙環境。
- 3、消防安全設備、防火管理、防焰物品等消防安全事項，應符合消防法及其有關法令規定。

所謂適合老人安居之住宅設施小規模、融入社區及多機能之原則如下：

- 1、小規模：興辦事業計畫書所載開發興建住宅戶數為二百戶以下。(此規定係鑑於現行民間業者多採大型化住宅方式開發，不易於社區內取得適當建築用地，有須將住宅移往偏遠地區興建之虞，將造成適合老人安居之住宅設施偏遠化，不具「可近性」與「便利性」，且有增加社會隔離及被標籤化的疑慮。為引導民間配合社區化、在地老化政策，適合老人安居之住宅規模應在200戶以下。)
- 2、融入社區：由社區現有基礎公共設施及生活機能，使老人易獲得交通、文化、教育、醫療、文康、休閒及娛樂等服務，且便於參與社區相關事務。(此規定係鼓勵中小型老人住宅設立於一般社區中，藉由利用一般社區既有基礎公共設施及生活機能，使老人可輕易獲得交通、文化、教育、醫療、文康、休閒及娛樂等服務。如此除可節省重新興設基礎公共設施及生活機能之資源外，亦有助於建立社區支持網絡，使老人便於參與社區相關事務，增進老人之福祉。)
- 3、多機能：配合老人多元需求，提供適合老人本人居住，或與其家庭成員或主要照顧者同住或近鄰居住；設有共用服務空間及公共服務空間，同一棟建築物之同一樓層須有共用通道。(此規定係考量住宅設施宜配合老

人多元需求，設置因應老人身體機能老化之構造或設備，使住宅朝發揮多種居住用途機能方向規劃，並尊重老人及其家庭成員或主要照顧者之居住安排(同住或近鄰居住)需求，以達成維繫、發揚傳統孝道精神。)

除此之外綠建築為目前建築發展之主要趨勢，老人住宅之規劃宜符合基地綠化、保水、節能、減廢等綠建築指標，以符合世界潮流趨勢。另參酌日本老人住宅之多機能原則，高樓層可供健康老人使用，中樓層可供需看護老人使用，低樓層可供一般家庭使用，1樓則為共用空間，可為托兒所、社區活動中心、圖書館、超級市場、居家服務支援中心、診所或餐廳等用途，惟其使用仍應符合土地分區使用管制規則規定。

## 二、建築技術規則第16章老人住宅專章

為因應老人住宅列入促進民間參與公共建設之政策，內政部營建署於2003年12月29日於建築技術規則建築設計施工編增定第16章老人住宅專章，規範老人住宅之適用範圍、老人住宅臥室之居住人數、其樓地板面積大小，及老人住宅之服務空間與相關規定等，規定內容如表2.2。

條號	規定
第 293 條	<p>本章所稱老人住宅之適用範圍如左：</p> <p>一、依老人福利法或其他法令規定興建，專供老人居住使用之建築物；其基本設施及設備應依本章規定。</p> <p>二、建築物之一部分專供作老人居住使用者，其臥室及服務空間應依本章規定。該建築物不同用途之部分以無開口之防火牆、防火樓板區劃分隔且有獨立出入口者，不適用本章規定。</p> <p>老人住宅基本設施及設備規劃設計規範(以下簡稱設計規範)，由中央主管建築機關定之。</p>
第 294 條	<p>老人住宅之臥室，居住人數不得超過二人，其樓地板面積應為九平方公尺以上。</p>
第 295 條	<p>老人住宅之服務空間，包括左列空間：</p> <p>一、居室服務空間：居住單元之浴室、廁所、廚房之空間。</p> <p>二、共用服務空間：建築物門廳、走廊、樓梯間、昇降機間、梯廳、共用浴室、廁所及廚房之空間。</p> <p>三、公共服務空間：公共餐廳、公共廚房、交誼室、服務管理室之空間。</p> <p>前項服務空間之設置面積規定如左：</p> <p>一、浴室含廁所者，每一處之樓地板面積應為四平方公尺以上。</p> <p>二、公共服務空間合計樓地板面積應達居住人數每人二平方公尺以</p>

	<p>上。</p> <p>三、居住單元超過十四戶或受服務之老人超過二十人者，應至少提供一處交誼室，其中一處交誼室之樓地板面積不得小於四十平方公尺，並應附設廁所。</p>
第 296 條	<p>老人住宅應依設計規範設計，其各層得增加之樓地板面積合計之最大值依左列公式計算：</p> $\Sigma \Delta FA = \Delta FA1 + \Delta FA2 + \Delta FA3 \leq 0.2FA$ <p>FA：基準樓地板面積，實施容積管制地區為該基地面積與容積率之乘積；未實施容積管制地區為該基地依本編規定核計之地面上各層樓地板面積之和。建築物之一部分作為老人住宅者，為該老人住宅部分及其服務空間樓地板面積之和。</p> <p><math>\Sigma \Delta FA</math>：得增加之樓地板面積合計值。</p> <p><math>\Delta FA1</math>：得增加之居室服務空間樓地板面積。但不得超過基準樓地板面積之百分之五。</p> <p><math>\Delta FA2</math>：得增加之共用服務空間樓地板面積。但不得超過基準樓地板面積之百分之五，且不包括未計入該層樓地板面積之共同使用梯廳。</p> <p><math>\Delta FA3</math>：得增加之公共服務空間樓地板面積。但不得超過基準樓地板面積之百分之十。</p>
第 297 條	<p>老人住宅服務空間應符合左列規定：</p> <p>一、二層以上之樓層或地下層應設專供行動不便者使用之昇降設備或其他設施通達地面層。該昇降設備其出入口淨寬度及出入口前方供輪椅迴轉空間應依本編第一百七十四條規定。</p> <p>二、老人住宅之坡道及扶手、避難層出入口、室內出入口、室內通路走廊、樓梯、共用浴室、共用廁所應依本編第一百七十一條至第一百七十三條及第一百七十五條規定。</p> <p>前項昇降機間及直通樓梯之梯間，應為獨立之防火區劃並設有避難空間，其面積及配置於設計規範定之。</p>

表2.2 建築技術規則建築設計施工編第十六章老人住宅相關規定<sup>19</sup>

由表2.2可知，建築技術規則特就老人住宅訂有專章，就專供老人居住使用之建築物中臥室及服務空間予以規範。在臥室方面，限制居住人數不得超過二人，且樓地板面積應為九平方公尺以上。在服務空間方面，須規劃有一定樓地板面積以上之居室服務空間、共用服務空間及公共服務空間，另應設有專供行動不便者使用之昇降設備或其他設施通達地面層，在坡道及扶手、避難層出入口、室內出

<sup>19</sup> 內政部營建署建築技術規則網站，<http://w3.cpami.gov.tw/law/law/lawe-2/b-rule.htm>，到訪日期 2012 年 5 月 25 日。

入口、室內通路走廊、樓梯、共用浴室、共用廁所等亦應依供行動不便者使用之設施標準進行設計施工。顯見老人住宅較一般住宅而言，須規劃有提供一定面積以上之服務空間及其相關設施，亦即在興建成本上老人住宅較一般住宅為高。

### 三、老人住宅基本設施及設備規劃設計規範

內政部依據建築技術規則建築設計施工編第293條第二項規定訂定「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」，自2004年1月1日起施行。該規範內容簡介如下：

- (一)外部空間規劃：針對戶外休憩空間、人行道安全措施及室外引導通路訂有相關規範。
- (二)居住單元與居室服務空間規劃：針對居住單元組合方式、基本簇群規劃原則、生活簇群配置、臥室設置及規劃設計原則、浴室及廁所規劃設計原則、廚房配置及廚具設計原則及陽臺及平臺規劃設計原則訂有相關規範。
- (三)共用服務空間：針對樓梯及平臺寬度、梯級尺寸、室內走廊、走廊及樓梯之扶手、門廳出入口及其他設施訂有相關規範。
- (四)公共服務空間：針對設置與配置原則、交誼室設置及規劃設計原則、服務管理室訂有相關規範。
- (五)設備及設施：針對老人住宅之設備及設施設置原則、設備能源、垂直上下之昇降設備(昇降機、階梯昇降機)、消防警報滅火設備、全面無障礙樓地板、室內要求、電氣照明、盥洗設備等均訂有相關規範。

### 四、老人住宅綜合管理要點

內政部於民國94年8月15日內授中社字第0940713502號令頒修正「老人住宅綜合管理要點」，共計15條，其目的在使直轄市、縣(市)政府辦理老人住宅之申請設置與營運管理規劃有所依據，以維護老人居住安全及權益。

### 第三節 老人福利機構之發展演進

老人福利法2007年修法前，並未明訂中央及地方之權責，根據地方制度法第18至20條的規定，有關社會福利事項分別為直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之自治事項，復依照同法第2條第2項對於該事項得自為立法並執行。老人福利法2007年修法後，分別在第4和第5條將中央與地方掌理事項明確化，中央所負責掌理者，主要為全國性的政策、立法之規劃並監督及協調地方執行事項，至於地方，主要是執行中央政策以及地方自行立法並執行項目；另於第16條規定，有關老人照顧服務，直轄市、縣(市)主管機關應依全人照顧、在地老化及多元連續服務原則，並針對老人需求，提供居家式、社區式或機構式服務，並建構妥善照顧管理機制辦理之。現行各類服務資源包括居家式、社區式與機構式服務，分由內政部、衛生署、退輔會主管，各類長照服務項目及其主管部會如表2.3。本論文研究對象之一的老人福利機構，亦可能為高齡者長期居住之設施，以下就老人福利機構之相關規定、發展與檢討說簡述之。

服務項目		主管部會
居家式	<ul style="list-style-type: none"><li>● 居家服務、家庭托顧</li><li>● 居家護理、居家復健、喘息服務</li></ul>	內政部 衛生署
社區式	<ul style="list-style-type: none"><li>● 日間照顧、社區關懷據點、輔具、餐飲、無障礙環境改善</li></ul>	內政部
機構式	<ul style="list-style-type: none"><li>● 護理之家</li><li>● 安養護機構</li><li>● 榮民之家</li></ul>	衛生署 內政部 退輔會

表2.3 各類長照服務資源主管部會一覽表<sup>20</sup>

#### 第一項 老人福利機構之發展與檢討

老人福利機構屬長期照顧服務體制之一環，1980年制訂的「老人福利法」是我國長期照顧服務體制發展的重要開端，但在1980年代期間，政府的公共政策仍很少關注長期照顧服務，只設立極少數的救助收容機構，或投入安養機構、文康

<sup>20</sup> 行政院經濟建設委員會、行政院衛生署、內政部行政院勞工委員會、行政院原住民族委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會，長期照護保險規劃報告，2009年12月，頁1~7。



服務機構等服務功能有關老人的資源建制，直到1990年代才因快速成長的長期照顧需求而促使政府相關政策的推動<sup>21</sup>。

老人福利機構之設立係依據「老人福利法」之相關規定，其發展可由「老人福利法」沿革觀之，茲整理如下。

1980年制定之「老人福利法」第7條<sup>22</sup>將老人福利機構分為扶養機構、療養機構、休養機構及服務機構等四類。「老人福利法」於1997年5月31日全文修正後第9條<sup>23</sup>則將老人福利機構分為長期照護機構、養護機構、安養機構、文康機構及服務機構等五類。

2007年全案修正之老人福利法第34條1項<sup>24</sup>將老人福利機構重新區分為長期

<sup>21</sup> 吳淑瓊、陳正芬，長期照護資源的過去、現在與未來，社區發展季刊，第92期。2000年，頁19-31。

<sup>22</sup> 1980年1月11日制定之老人福利法第7條：「省(市)、縣(市)主管機關應視需要設立並獎助私人設立左列各類老人福利機構：  
一、扶養機構：以留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。  
二、療養機構：以療養罹患長期慢性疾病或癱瘓老人為目的。  
三、休養機構：以舉辦老人休閒、康樂及聯誼活動為目的。  
四、服務機構：以提供老人綜合性服務為目的。  
前項各類機構設立標準，由中央主管機關定之。  
私人設立各類老人福利機構之獎助辦法，由中央主管機關定之。  
第一項各類機構，得單獨或綜合辦理；並得就其所提供之設施或服務酌收必要之費用。」

<sup>23</sup> 1997年5月31日修正之老人福利法第9條：「地方政府應視需要設立並獎助私人設立下列各類老人福利機構：  
一、長期照護機構：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。  
二、養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。  
三、安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。  
四、文康機構：以舉辦老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼活動為目的。  
五、服務機構：以提供老人日間照顧、臨時照顧、就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、短期保護及安置、退休準備服務、法律諮詢服務等綜合性服務為目的。  
第一項機關之設立標準，由中央主管機關定之。但涉及醫事服務者，會同中央衛生主管機關定之。  
第一項各類機構所需之醫療或護理服務，應依醫療法、護理人員法或其他醫事專門職業法等規定辦理。  
第一項各類老人福利機構之獎助辦法，由各級主管暨目的事業主管機關定之。  
第一項各類機構，得單獨或綜合辦理；並得就其所提供之設施或服務收取費用，以協助其自給自足。」

<sup>24</sup> 2007年1月12日修正之老人福利法第34條：「主管機關應依老人需要自行或結合民間資源辦理下列老人福利機構：  
一、長期照顧機構。  
二、安養機構。  
三、其他老人福利機構。  
前項老人福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。  
第一項各類機構所需之醫療或護理服務，應依醫療法、護理人員法或其他醫事專門職

照顧機構、安養機構與其他老人福利機構：與舊法相比，新法之規定較符合歐美先進國家長期照護發展之趨勢。因養護機構及長期照護機構之收容對象皆為失能老人，鑑於老人之照顧需求具連續性，爰參考1999年行政院衛生署委託中華民國老人福利推動聯盟辦理「護理之家、長期照護機構及養護機構三類機構簡併及修法計畫」之建議、加強老人安養服務方案採行措施及照顧服務福利及產業發展方案策略，簡併原訂之五類機構為長期照護機構、安養機構及其他老人福利機構三類；爰合併原條文養護機構及長期照護機構為長期照護機構；安養機構入住對象雖與「促進民間參與老人住宅建設推動方案」之老人住宅相同，但安養機構對多數須生活照顧之低收入戶或獨居老人仍有其正面社會意義，故予保留；文康機構在內政部補助各縣市設置後多未能發揮功能，且其提供之服務內容，皆可併入居家式服務，故予以刪除；服務機構之服務內容，除辦理日間照顧須對其面積、設施及應置工作人員加以規範外，其他服務內容皆可併入居家式或社區式服務，故予以刪除。為配合未來社會如有需要新增其他老人福利機構類別之彈性，爰增訂第三款之其他老人福利機構。現有之文康機構(老人文康活動中心或福利服務中心)及服務機構納入「其他老人福利機構」。

另行政院於2007年3月核定「我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」，在機構式服務方面，將服務匱乏之縣市列為補助優先對象，而對於資源不虞匱乏之地區，則以提升機構式服務品質為重點工作。在發展長期照顧服務資源方面，計畫採「引進民間參與」之實施策略來辦理，亦即透過民營化策略中的購買服務(政府採購)方式鼓勵民間參與；此外，也透過補助方式鼓勵相關資源之建置。

我國長期照顧業務分屬社會行政與衛生行政主管機關，服務內涵、施設備標準、服務從業人員法令亦分由「老人福利法」、「護理人員法」及「身心障礙者權益保障法」及「就業服務法」規範，致使社政體系服務對象以經濟弱勢者為主，非經濟弱勢者則是選用衛政體系發展的居家護理服務、護理之家機構式服務與勞

---

業法等規定辦理。

第一項各類機構得單獨或綜合辦理，並得就其所提供之設施或服務收取費用，以協助其自給自足；其收費規定，應報由當地直轄市、縣（市）主管機關核定。」

政體系引進的外籍看護工偏多<sup>25</sup>。

護理之家服務的對象主要係以罹患慢性病需長期護理的病人，以及出院後需繼續護理的病人<sup>26</sup>。護理之家所服務的對象並無年齡上的限制，此為其與老人福利機構所服務的對象差異之處。另外，入住護理之家的對象，其所需的專業照護服務較老人福利機構複雜且多。而護理之家與醫院不同之處則是在於所服務之對象的病情，較醫院患者穩定且具有長期性。一般而言，選擇入住護理之家的個案，大多是一些日常生活及自我照顧能力仍存有重度缺失，而須要專業技術性護理服務與日常生活照顧的病患。護理之家除了行政組織係與醫療院所同為行政院衛生署所監督管理外，事實上，若從照護的性質、目的及功能來看，其與老人福利機構更為近似，故被劃歸為機構式長期照護服務的一環。

為整合長照資源做整體規劃、統一分類及管理，「長期照護服務法」草案將分散於社政體系之老人福利機構及身心障礙福利機構與衛政體系之護理之家等均納為長期照護機構，並依其得提供之服務內容加以分類，依該法草案之規定，在該法施行前，已依其他法律規定從事長照服務之機構應於該法施行後五年內依該法規定申請長照機構設立許可，屆期未申請或申請未經許可者，不得提供長照服務<sup>27</sup>。因此，「長期照護服務法」草案已於立法院審議中，未來如順利推動，將可有效解決目前機構式照護體系與法規分歧、事權不一之問題，統籌由衛生署主管。

為能有長期之財源以建立穩健且可長可久之長期照護制度，馬總統之競選政見及行政院劉前院長2008年施政方針均明確宣示「推動長期照護保險與立法」。「長期照護保險法」草案已於立法院審議中，研擬內容包括有社會保險（全民納保）、單一費率（百分之一）、比例分擔（百分之三十）、部份提存（一筆安全準備金）、失能給付、多元老化、多樣項目以及配套措施等<sup>28</sup>。依該法草案之規定，

<sup>25</sup> 陳正芬，我國長期照顧政策之規劃與發展，社區發展季刊，第133期，2011年3月，頁197-198。

<sup>26</sup> 護理人員法第15條：「護理機構之服務對象如左：一、罹患慢性病需長期護理之病人。二、出院後需繼續護理之病人。三、產後需護理之產婦及嬰幼兒。」

<sup>27</sup> 本論文整理自立法院議案關係文書，院總第1619號，政府提案第12562號，案由行政院函請審議「長期照護服務法草案」案，2011年4月7日印發。

<sup>28</sup> 王順民，關於長照保險規劃105年上路之政策評析，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/10689>，2012年5月3日。

長期照護保險之特約長期照護服務機構，依其所提之照護計畫提供服務，並依支付標準向保險人(即健保局)申報服務費用，如逾照護計畫得予給付之上限或未列入支付標準者，得向保險對象收取費用<sup>29</sup>。因此，該法規劃之特約機構申請、保險給付方式與項目等影響長期照護機構甚鉅，機構面臨該法未來之施行，應提早擬定因應之道。

依據行政院主計處2010年人口及住宅普查結果顯示，目前至少有31萬餘名老人需要長期照顧，其中有一部分老人因日常生活活動能力的喪失，以致無法自理生活。雖然絕大多數老人希望與自己的家人同住，但仍有部分老人必須依賴機構式的照顧。機構式照顧隨著社會發展趨勢而更形重要，此一服務模式整合家庭、民間機構、團體及政府的力量，為老人提供完善的安養、長期照顧等福利服務措施，以補充家庭照顧功能之不足，增進老人福祉。因此，如何增進機構照顧服務功能，提升專業品質，讓民眾安心將自己的長輩送到機構託顧，使受照顧的長者受到有尊嚴的對待等均為重要課題。

## 第二項 老人福利機構之相關規定

我國法規體系中，屬於法律位階且與老人福利機構直接相關者為「老人福利法」第四章福利機構第34至40條，共7條條文規定。

主管機關則依「老人福利法」之授權訂定與老人福利機構相關之行政規則。在老人福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準方面，訂有「老人福利機構設立標準」。在私人或團體設立老人福利機構之申請設立方面，訂有「私立老人福利機構設立許可及管理辦法」。在老人福利機構評鑑及獎勵方面，訂有「老人福利機構評鑑及獎勵辦法」。在服務專業人員方面，訂有「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」。在私立老人福利機構接管方面，訂有「私立老人福利機構接管辦法」。以下分別簡述之。

### 一、老人福利法

(一)「老人福利法」第34條第1項規定，主管機關應依老人需要自行或結合民間

<sup>29</sup> 本論文整理自立法院議案關係文書，院總第1619號，委員提案第10372號，立法委員蔡錦隆等人擬具「長期照護保險法草案」公決，2011年4月12日印發。

資源辦理下列老人福利機構：一、長期照顧機構。二、安養機構。三、其他老人福利機構。

- (二)「老人福利法」第36條第1、2項規定，私人或團體設立老人福利機構，應向直轄市、縣(市)主管機關申請設立許可。經許可設立私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。
- (三)「老人福利法」第37條第1、2項規定，老人福利機構不得兼營營利行為或利用其事業為任何不當之宣傳。主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵。
- (四)「老人福利法」第38條第1項規定，老人福利機構應與入住者或其家屬訂定書面契約，明定其權利義務關係。
- (五)「老人福利法」第39條第1項規定，老人福利機構應投保公共意外責任保險及具有履行營運之擔保能力，以保障老人權益。
- (六)「老人福利法」第40條第1項規定，政府及老人福利機構接受私人或團體之捐贈，應妥善管理及運用；其屬現金者，應設專戶儲存，專作增進老人福利之用。但捐贈者有指定用途者，應專款專用。

## 二、老人福利機構設立標準

內政部依「老人福利法」之授權，於1981年11月30日發布「老人福利機構設立標準」，本設立標準復於1998年6月17日、2007年7月30日配合「老人福利法」之修正，由內政部及衛生署修正發布之。

老人福利機構之分級定義及照顧對象，整理如表2.4。老人福利機構可分為長期照顧機構、安養機構及其他老人福利機構三類，另將長期照顧機構細分為長期照護型機構、養護型機構及失智照顧型機構等三種類型。本設立標準就各類老人福利機構規範其設立規定、應有設施、設立規模、人員配置等，並於第七條明定各級政府設立及辦理財團法人登記之長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人50人以上、200人以下為限(但1997年2月1日以前已許可立案營運者，不

在此限。)。小型長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人5人以上、未滿50人。

類別	長期照顧機構			安養機構	其他老人福利機構
	長期照護型	養護型	失智照顧型		
服務對象	以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為照顧對象。	以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。(但收容需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人應報主管機關許可，且其人數不得逾原許可設立規模二分之一。)	以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧之老人為照顧對象。	以需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力，且日常生活能自理之老人為照顧對象。	提供老人其他福利服務。1997年2月1日以前之文康機構及服務機構，除得提供居家式及社區式服務外，並得視需要提供安置服務及康樂、文藝、技藝、進修與聯誼活動服務及老人臨時照顧服務、志願服務、短期保護。
病患評估原則	服務對象應由醫師予以診察，並依老人照顧需要，至少每個月由醫師診察一次。	未規範	服務對象應由神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上。	未規範	未規範

表2.4 各類型老人福利機構功能比較表<sup>30</sup>

### 三、私立老人福利機構設立許可及管理辦法

內政部及衛生署依「老人福利法」之授權，於1998年11月25日發布「老人福利機構設立許可及管理辦法」，內政部復於2007年7月27日修正發布「老人福利機

<sup>30</sup> 整理自「老人福利法」及「老人福利機構設立標準」之相關規定。

構設立許可辦法」修正為「私立老人福利機構設立許可及管理辦法」，並修正全文。另於2009年11月20日修正發布第3條、第27條條文。本辦法之目的在使主管機關辦理私立老人福利機構之申請設置與營運管理規劃有所依據，以維護老人安全及權益。

#### 四、老人福利機構評鑑及獎勵辦法

內政部依「老人福利法」之授權，於2007年7月24日發布「老人福利機構評鑑及獎勵辦法」，復於2009年6月3日修正之，明定中央主管機關每三年至少舉辦一次老人福利機構之評鑑。本辦法就老人福利機構評鑑規範其評鑑項目、程序及方式、獎勵內容等。

#### 五、老人福利服務專業人員資格及訓練辦法

內政部依「老人福利法」之授權，於2007年8月7日發布「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」。老人福利服務專業人員包括社會工作人員、照顧服務員、居家服務督導員、護理人員及老人福利機構院長(主任)。本辦法就各類老人福利服務專業人員規範其資格及訓練辦法。

#### 六、私立老人福利機構接管辦法

內政部依「老人福利法」之授權，於1999年8月11日發布「私立老人福利機構接管辦法」。本辦法復於1999年11月24日及2007年7月9日修正。

本辦法之目的在使當地主管機關認有必要接管私立老人福利機構時，其接管作業有所依據。

### 第四節 民間參與高齡者住宅設施之法令依據及執行現況

#### 第一項 民間參與公共建設之法令依據

我國推動民間參與公共建設之政策乃源自於1981年時，當時行政院長孫運璿曾公開表示希望民間企業及工商團體能多分擔國家經濟建設及政府的行政事務，並於同年訂頒「民間企業參與政府經濟事務推動要點」，以及1986年全國行政會

議通過的「擴大民間辦理政府事務」之決議。但因各級政府將公共服務委託或外包民間辦理的情形一直都不普遍，直到1993年行政院訂頒「行政革新方案」律定「機關業務性質，凡可委託或外包民間辦理者，應儘量委託或外包民間辦理，以簡化政府業務。」由於行政院連前院長曾要求人事行政局訂定「行政業務委託或外包民間辦理實施計畫」，定期管制實施成效並獎勵積優單位，因此簽約外包案始逐漸增加<sup>31</sup>。民營化政策則自1989年推動以來，已涵蓋公營事業民營化、公共服務外包及民間參與公共建設三大領域<sup>32</sup>。

有鑒於民間投資興建公共建設，引進民間企業投資興建或經營，以符公共建設需求及改善公共設施服務品質，並減輕政府財政負擔，儼然已成為國際趨勢。國內民間參與公共建設之推動，歷經獎勵民間參與交通建設、電業設施、焚化廠、各類型公共建設等階段，行政院經濟建設委員會乃擴大「獎勵民間參與交通建設條例」之適用範圍，進一步制定「促進民間參與公共建設法」，作為我國推動民間參與公共建設之依據。

近年來，行政院將民間參與公共建設列為重要施政方向，新興公共建設計畫皆應先行評估民間參與可行性，凡具民間參與空間者，政府即不再編列預算，優先以民間參與方式辦理。

在民間參與方式之法源依據上，如得適用促參法辦理則優先採促參方式推動；如無法適用促參法，則考量是否適用其他民間投資方式，如捷運聯合開發、政府採購法等。以下分就依促參法辦理之方式及其他民間投資方式說明之。

## 一、依促參法辦理之方式

### (一)法源基礎

為健全國內民間參與公共建設環境，促參法於 2000年2月9日經總統公布施行，期能提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，明定適用範圍含括公益性為主之14項20類公共建設，放寬土地、籌資等法令

<sup>31</sup> 李宗勳，再造「政府再造」的立基：簽約外包的理論與策略，公共行政學報第3期，1999年，頁83~120。

<sup>32</sup> 陳舜田、劉憶如、劉紹樑、黃玉霖，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，1999年。



限制，提供融資優惠、租稅減免等諸多誘因，並合理規範政府與民間機構間投資契約之權利義務、主辦機關甄審與監督程序。促參法係以積極創新之精神，從興利的角度建立政府、民間之夥伴關係，其立法特色包括：

- 1、通案立法方式：一體適用各種產業、部門及建設計畫，並保持條文的彈性，擴大政府承辦人員行政授權。
- 2、私法契約的概念：採民事契約原則，政府與民間有關權利義務關係，悉依投資契約規範，以反映政府與民間平等合作之夥伴理念，營造「雙贏」之投資條件。
- 3、民間最大的參與：採「促進」之意，不僅民間可參與之公共建設範圍廣泛、參與方式多樣化，另開放民間自行規劃申請參與公共建設，提供民間發掘商機、發揮創意之投資機會。
- 4、政府最大的審慎：為求周延，政府規劃之民間參與公共建設計畫，皆應辦理可行性評估及先期規劃，以民間參與的角度，審慎評估民間投資之可行性；並就公共建設特性，結合商業誘因，研擬先期計劃書。

## (二)適用範圍

依促參法第 3 條及其施行細則第 2 條至第 19 條之 1 規定，促參法中明定適用之民間參與公共建設範圍包括交通建設及共同管道、環境污染防治設施、污水下水道、自來水及水利設施、衛生醫療設施、社會及勞工福利設施、文教設施、觀光遊憩重大設施、電業設施及公用氣體燃料設施、運動設施、公園綠地設施、重大工業、商業及科技設施、新市鎮開發、農業設施等，共計 13 項 20 類公共建設。其中社會福利設施，僅明訂依法核准設置之殯葬設施屬促參法所稱之公共建設，其他則須經中央目的事業主管機關認定<sup>33</sup>。各項公共建設是否適用促參法之認定如有疑義，由主管機關會商中央目的事業主管機關認定之<sup>34</sup>。

<sup>33</sup> 促參法施行細則第 8 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：一、依法核准設置之殯葬設施。二、其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施。」

<sup>34</sup> 促參法施行細則第 20 條：「本法第三條第一項所稱各項公共建設，其認定如有疑義，由主管機關會商中央目的事業主管機關認定之。」

### (三)參與方式

民間參與公共建設希冀能充份結合政府公權力及資源與民間資金、創意及經營效率，共同規劃、興建、營運公共建設，在有效發掘民間產業商機的同時，提升公共建設服務效能，締造政府、企業、民眾三贏的局面。現行促參法明定民間參與公共建設之方式如下。

- 1、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，即興建、營運、移轉方式(Build-Operate-Transfer，簡稱BOT)。
- 2、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。即興建、無償移轉、營運方式(Build-Transfer-Operate，簡稱無償BTO)。
- 3、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。即興建、有償移轉、營運方式(Build-Transfer-Operate，簡稱有償BTO)。
- 4、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。即擴建/整建、營運、移轉方式(Rehabilitate-Operate-Transfer，簡稱ROT)。
- 5、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。即營運、移轉方式(Operate-Transfer，簡稱OT)。
- 6、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。即興建、擁有、營運方式(Build-Own-Operate，簡稱BOO)。
- 7、其他經主管機關核定之方式。

### (五)民間參與公共建設案件办理流程

我國民間參與公共建設案件之申請審核程序可分為依促參法第 42 條<sup>35</sup>辦理

<sup>35</sup> 促參法第 42 條第 1 項規定：「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。」

之政府規劃案件及依促參法第 46 條<sup>36</sup>辦理之民間自行規劃案件兩大類。民間自行規劃案件又可分為民間自行備具土地案件及政府提供土地、設施案件兩種。

#### (六)優惠措施

為促進民間參與公共建設，促參法於立法時即排除部分法律之限制，並於籌資上給予民間機構相關優惠，如為重大公共建設<sup>37</sup>另得享有租稅優惠及私地徵收。至於重大交通建設因考量所需資金成本恐較其他類別之公共建設為高，另設有放寬金融機構融資授信額度之限制，詳圖 2.1 所示。

#### 二、其他民間投資方式

除依促參法辦理之民間投資方式外，尚有其他民間投資方式。依行政院促參推動委員會第 31 次會議決議，自 2008 年 8 月 26 日起即將依大眾捷運法辦理之捷運聯合開發、依都市更新條例辦理之都市更新、依促產條例辦理之產業開發、依國有財產法辦理之國有土地開發利用等，納入廣義的民間投資案件之列管及統計。

舉例來說，台北都會區多處捷運站即依大眾捷運法採聯合開發(即：合建分坪)辦理、台北 101 及新光三越 A9 館開發均係依「臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點」辦理、新北市板橋特專二旅館開發係依政府採購法辦理等等。政府透過多元的土地提供方式(例如設定地上權、出租、合建等)與民間或地主合作興辦公共建設，是未來值得探討採取的另一種管道。

<sup>36</sup> 促參法第 46 條第 1 項：「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、興設計畫、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。」

<sup>37</sup> 所謂重大公共建設，係指性質重要且在一定規模以上之公共建設，由主管機關(行政院公共工程委員會)會商有關機關定有「促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍」以認定之。

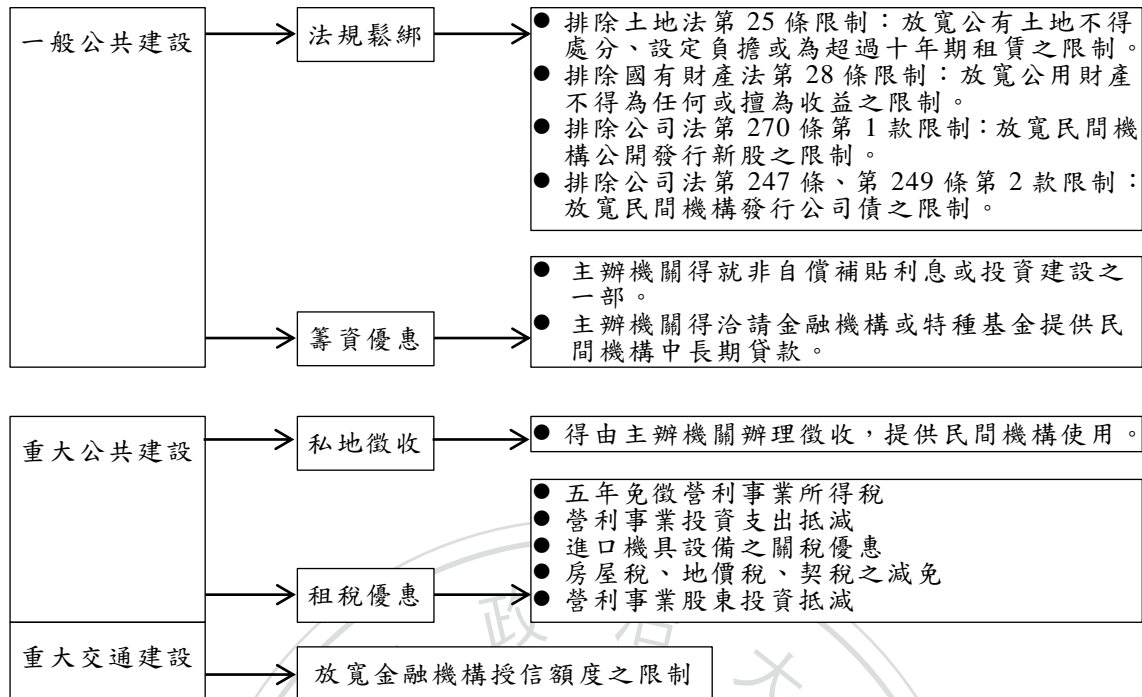


圖 2.1 促參案件相關優惠措施<sup>38</sup>

根據行政院公共工程委員會最新統計資料<sup>39</sup>顯示，自 2002 年起至 2011 年 5 月 31 日止，民間參與公共建設之「已簽約」案件數量為 913 件，簽約金額達 7,159 億元，惟提前終止契約案件有 83 件，續約案件有 9 件，故目前履約之促參案件計有 839 件，預估民間投資金額約 6,813 億元。以民間參與公共建設方式來看，在目前履約的 839 案件中，主要以 OT 或 ROT 方式辦理之案件所占比率約 7 成為最高。若以促參之項目類別分析，則以交通建設所佔之比例最高。

根據上述統計資料，履約案件所達預期之效益至少包括契約期間減少政府財政支出(營運成本)7,287 億元、增加政府財政收入(權利金、租金及稅收等)4,561 億元、創造就業機會逾 12 萬名，由此可見推動促參確實可減輕政府財政負擔、加速公共設施產出之效益。

<sup>38</sup> 行政院公共工程委員會民間參與公共建設資訊網站

<http://ppp.pcc.gov.tw/ppp.website/AboutMe/Info2.aspx>，到訪日期 2012 年 5 月 25 日。

<sup>39</sup> 簽約案件簽約件數及效益(截至 2012.05.31 止)，行政院公共工程委員會民間參與公共建設資訊網站，<http://ppp.pcc.gov.tw/ppp.website/Refers/Refer/View6.aspx>，到訪日期 2012 年 6 月 2 日。

## 第二項 民間參與老人住宅之執行現況

民間參與老人住宅之類型可區分為公設民營、民間參與及民間企業自行投資興建並為經營等類型，分述如下。

### 一、公設民營之老人公寓及老人住宅

由政府負責新建，所有權為所在地之縣市政府，經營管理則委由民間負責，並自負盈虧。如台北市陽明老人公寓、台北市朱崙老人公寓、台北市中山老人住宅、新北市五股老人公寓及高雄市老人公寓崧鶴樓均屬之，台南市之長青公寓原亦採公設民營方式，但因入住率不佳，已由台南市政府收回自行經營。

依據內政部截至2011年底之統計資料顯示(詳表2.5)，前述6所老人公寓及老人住宅可供進住人數為967人，實際進住人數為404人，使用率僅41.78%，原因除了我國民情外，主要為老人公寓之設施老舊、地點偏遠、交通不便等因素所致。

年底別及機構類別	機構數(所)	可供進住人數(人)	實際進住人數(人)	使用率(%)
2007年底	1,016	51,765	37,128	71.72
2008年底	1,056	54,364	38,735	71.25
2009年底	1,080	55,757	40,617	72.85
2010年底	1,067	56,256	41,933	74.54
2011年底	1,064	57,329	43,266	75.47
一、長期照顧機構	1,010	47,238	36,545	77.36
1.長期照護型機構	50	2,497	1,865	74.69
2.養護型機構	960	44,741	34,680	77.51
二、安養機構	41	8,852	6,279	70.93
三、社區安養堂	7	272	38	13.97
四、老人公寓	6	967	404	41.78

表2.5 我國近年長期照顧及安養機構概況<sup>40</sup>

### 二、民間參與之老人住宅

由於政府財力資源有限，引進民間資源投資公共建設已為趨勢，我國2000年公佈之促參法即為一大里程碑。有關老人住宅部分，行政院於2004年頒佈「促

<sup>40</sup> 內政部，內政統計通報，101年第11週，頁2。

進民間參與老人住宅建設推動方案」。

「促進民間參與老人住宅建設推動方案」所稱之老人住宅係以具生活自理能力之老人為服務對象，當老人無法自理生活後，則將依其照顧需求轉介至適當機構接受照顧。此外，老人住宅屬社會福利設施、兼具營利性質並視入住者需要引進相關服務，其與老人公寓與老人安養機構同屬提供老人安居之設施之一(詳如表2.6)。

設施項目	老人住宅	老人安養機構	老人公寓
設施型態	社會福利設施	社會福利機構	社會福利設施
設施規範	建築技術規則建築設計施工編第16章老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規範	老人福利機構設立標準	建築法、建築技術規則
營運規範	促參法、老人住宅綜合管理要點、投資契約	私立老人福利機構設立許可及管理辦法	內政部獎助興建老人公寓經營管理原則、臺南市老人公寓管理使用規則
經營主體	公司及財團法人，兼有營利性質	財團法人、獨資或合夥，不以營利為目的	公設民營
服務人力配置	無規定	老人福利機構設立標準	無規定
服務項目	依入住者所提出之需求，配合引進相關服務	提供住民24小時常態性服務	視入住者需求，配合提供相關服務
政府補助	因已享有促參優惠，不得同時申請內政部相關補助	依內政部推展社會福利補助作業要點規定給予補助(不補助興建費用)	目前非補助對象(前曾為補助對象)
進住對象	具生活自理能力，單獨居住或僅與配偶同住之老人(可放寬至60歲以上、原住民55歲)	以需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力，且日常生活能自理之老人為照顧對象。具生活自理能力之老人(可放寬至60歲以上)	具生活自理能力之老人，同住配偶不限65歲以上

表2.6 老人住宅與老人福利機構、老人公寓之比較<sup>41</sup>

<sup>41</sup> 整理自：1.內政部營建署，整體住宅政策及住宅法草案介紹-高齡化社會與老人住宅之開發實現，社區發展季刊，第121期，2008年3月，頁16；2.蔡宛螢，民間參與老人住宅建設之法令分析-以裁併學校改建為例，國立中央大學營建管理研究所碩士論

本方案之目的係希望透過下列之優惠措施，以達到鼓勵民間參與老人住宅建設推動之目的：

- (一)協助民間排除用地取得障礙、認定老人住宅係「非都市土地申請變更作為社會福利設施使用其事業計畫審查作業要點」第二點所稱之其他中央法規有明文規定，地方政府應按需要設立或獎勵民間興辦之各類社會福利設施。
- (二)興建老人住宅所需之公有土地可依促參法第15條規定辦理，並依「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法」規定辦理租金優惠。
- (三)提高老人住宅容積率，增加居室服務空間、共用服務空間及公共服務空間之樓地板面積，總樓地板面積增加約20%。
- (四)投資獎勵(租稅減免)：民間投資興建之老人住宅，符合促參法之重大公共建設範圍<sup>42</sup>，適用促參法之租稅優惠措施。
- (五)對老人住宅投資提供低利貸款：協助申請人申請行政院經建會中長期資金，並得適用中美基金促進民間參與公共建設優惠貸款要點。

本方案之法源依據，主要係根據未修訂前之老人福利法第15條(老人安居住宅之興建)第1項第2款及第3款<sup>43</sup>、促參法第3條第1項第5款<sup>44</sup>、促參法施行細則第8條第1項第2款<sup>45</sup>，與行政院促進民間參與公共建設推動委員會會議之決議<sup>46</sup>。然

---

文，2009年6月，頁13。

<sup>42</sup> 未修正前「促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍」(2006年3月3日)社會福利設施之重大公共建設範圍，係指符合下列規定之一之社會福利設施：「一、依法核准設置，且投資總額不含土地達新臺幣一億元以上之殯儀館、火葬場。二、依本法第八條第一項第一款及第六款辦理，且投資總額不含土地達新臺幣一億五千萬元以上專供租賃之老人住宅。前項第二款專供租賃之老人住宅，如有部分或全部出售之情形，不列入重大公共建設範圍。」

<sup>43</sup> 未修正前老人福利法第15條第1項：「直轄市、縣(市)主管機關應視實際需要，辦理下列事項：一、政府直接興建之國民住宅，提供符合國民住宅承租條件且與老人同住之三代同堂家庭給予優先承租之權利。二、專案興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。三、鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。」

<sup>44</sup> 促參法第3條第1項第5款：「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：五、社會及勞工福利設施」。

<sup>45</sup> 促參法施行細則第8條第1項第2款「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：二、其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施」。

2007年1月31日修正之老人福利法除將原第15條條次變更為第33條外，亦已刪除原條文第1項第2款及第3款之規定，其立法理由為「配合社會福利政策綱領及整體住宅政策，有關適合老人安居之住宅，將檢討納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃，爰刪除現行條文第一項第二款及第三款規定。」，此舉已讓「促進民間參與老人住宅建設推動方案」失去最重要之法源依據。

內政部於2004年間依本方案及促參法規定，以相關促參優惠措施，鼓勵民間運用自有資金參與投資興建老人住宅。民間作法大多採在非都市土地開發興建「專供老人單獨居住或僅與配偶同住」的大型集合住宅，營運方式採只租不售型態。由於民眾傳統養老觀念保守(具生活自理能力者進住老人住宅恐有被譏笑為子女不孝之負面評價)以及老人抗拒改變之心理特徵與不願遷居之習性，以致進住老人住宅之風氣未開。

此外，加強老人現有住宅以重建、整建、維護等方式進行住宅無障礙化改造，並建立整合醫療和社會福利照顧服務輸送體系，朝向在宅老化之方向推動，為先進國家發展之潮流及趨勢。「促進民間參與老人住宅建設推動方案」之推動方向(鼓勵民間機構於非都市土地新建住宅，僅供具生活自理能力之老人及其配偶居住，且須離開原居住宅，接受僅單具部分社會福利性質之服務)似與上開世界趨勢背離，爰經內政部研擬專案評估報告建議停止賡續試辦，並報奉行政院2008年1月4日函原則同意停止試辦<sup>46</sup>。試辦期間，民間申請案件共27件，其中由耀辰企業於屏東歸來鄉興建的「奈良山莊」，是唯一簽約且興建完工的個案(相當於依促參法第8條第一項第六款BOO方式)，但最後卻解約，故依「促進民間參與老人住宅建設推動方案」辦理之老人住宅並無成功案件。

有關興辦老人住宅的部份，已納入整體住宅政策中「住宅法」之社會住宅予以規範。惟「住宅法」公佈於2011年12月30日並自公佈後一年施行，相關子法及規定尚未制定，未來如何推動仍有待觀察。

內政部刻於台北市及新北市選定5處試辦基地(松山寶清段、萬華青年段、

<sup>46</sup> 行政院促進民間參與公共建設推動委員會 2003 年 1 月 15 日第 1 次及 2003 年 8 月 5 日第 8 次委員會議通過「老人住宅」列為優先推動促進民間參與公共建設之項目。

<sup>47</sup> 內政部營建署，整體住宅政策及住宅法草案介紹-高齡化社會與老人住宅之開發實現，社區發展季刊，第 121 期，2008 年 3 月，頁 17。



中和秀峰段、三重大同南及同安厝段) 分別推動第一批社會住宅，規劃模式定位為「公營住宅」，共約1661戶，規劃坪數分成8坪、16坪、24坪三種實質使用坪數，全部採取出租住宅模式，且考慮弱勢族群需求，將由政府成立物業管理公司長期經營，預定2015年完工入住。建築的共通點是：「通用無障礙設計」、「節能減碳及綠化」、「居住內部空間適宜、精簡、實用」等原則設計，外觀與一般民間建商興建之大樓類似，不會造成「貧民窟化」或「標籤化」。

另為了讓公營住宅有具體的長期經營維護，台北市政府預定成立物業管理公司，採取公股民營方式，邀營建署等單位認股，目前考慮以住宅基金來入股，還要報部核准。<sup>48</sup>

### 三、民間企業投資興建的老人住宅

為滿足經濟能力較優渥老人之居住需求，近二十餘年來民間企業亦參照日本及歐美先進國家高級銀髮住宅或社區，陸續推出老人住宅。1990年太平洋建設首先加入老人住宅市場之經營，改裝溫泉旅館投資成立「奇岩居」，但因硬體是由飯店轉型經營並非針對老人量身訂做，加上服務未經特別規劃設計，導致市場反應不佳，於1999年結束老人住宅之經營，轉為針對中年客層的溫泉渡假俱樂部經營模式。

1993年潤泰集團以特殊之市場定位，在淡水推出強調五星級享受之「潤福生活新象」，以租賃方式吸引老人進住，獲得市場熱烈迴響。此後，民間投資的老人住宅紛紛成立，更走向與醫療資源結合之模式推動，包括台塑集團於林口投資興建的「長庚養生文化村」、西園醫院於台北市萬華區興建的「永越健康管理中心」、康寧醫院於台北市內湖區興建的「康寧會館」、奇美醫院於台南關廟興建的「悠然山莊」等。

<sup>48</sup> 本論文整理自 1. HiNet 房地產，公營住宅 只租不售，<http://house.hinet.net/realestate/dailynews/2012-03-16/7649294.html>，到訪日期 2012 年 5 月 30 日。2. 立法院公報，第 101 卷第 32 期，院會紀錄。

### 第三項 民間參與老人福利機構之執行現況

截至2011年底止，老人福利機構計有1,051所，可供進住人數為56,090人，實際進住者有42,824人(占老年人口之1.69%)，使用率76.35%，呈現供過於求的狀況，可知我國老人福利機構提供服務量已十分充裕，問題在於老人福利機構之分佈不均、服務品質、價格與民眾接受程度。

在民間參與老人福利機構部分，可區分為公設民營及民間自行投資興建並為經營兩類，分述如下。

#### 一、公設民營之老人福利機構

由政府負責新建，所有權為所在地之縣市政府，經營管理則委由民間負責。截至2011年底止，公設民營之老人福利機構計有11所(包括9所養護型機構及2所安養機構)，僅佔老人福利機構總數之1.05%。附帶一提的是公立老人福利機構計有15所(包括1所養護型機構及14所安養機構)，僅佔老人福利機構總數之1.43%。綜上，政府興建之老人福利機構僅佔老人福利機構總數之2.48%，顯見我國老人福利機構服務數量之供給絕大多數來自於民間參與。

#### 二、民間投資興建並為經營之老人福利機構

依據「老人福利法」第36條規定，私人或團體向縣(市)主管機關申請設立老人福利機構經許可者，應於三個月內辦理財團法人登記，但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。

鑑此，民間投資興建並為經營之老人福利機構設立形式可分為財團法人及小型機構兩類。其中以小型老人福利機構計915所，占老人福利機構總數之87.06%為最多。其次即為財團法人機構110所，其得依「內政部推展社會福利補助作業要點」之規定申請相關補助及租稅減免。

公私立別	總計	長期照顧機構		安養機構	社區安養堂	老人公寓
		長期照護型機構	養護型機構			
總計	1,064	50	960	41	7	6
公立機構	23	-	1	14	7	1
公設民營	16	-	9	2	-	5
財團法人	110	8	78	24	-	-
小型機構	915	42	872	1	-	-

表2.7 截至2011年底我國各公私立老人長期照顧及安養機構數<sup>49</sup>

2008年台北市政府民間參與廣慈博愛園區興建及營運案(以下簡稱廣慈BOT案)，利用廣慈博愛院及福德平宅原址，以BOT方式建購結合了安養機構、身心障礙機構及老人住宅等之園區，該案於簽約後進行至建築執照階段時因進度嚴重落後已終止契約。

由上述個案可知，我國推動民間參與各類高齡者住宅設施，多採由政府投入資金興建完成後再委託民間經營之方式辦理，如由民間投入資金興建者，後來幾乎都是以失敗收場，究其原因，在此類自償率較為不足的社福類型投資案，如何創造民間投資意願，同時發展足以使民間投資者可完善履約的機制，是一大重要課題。

#### 第四項 民間參與廣慈博愛園區興建及營運案案例

##### 一、計畫緣起與目的

本案基地為廣慈博愛院原址以及福德平宅現址，係台北市政府為因應當時社會發展之需求所設置之社會福利設施，然因整體社會環境與時間變遷快速，現有建物老舊、土地低度利用，亟待更新與轉型。另一方面，本基地周邊地區亦面臨建物老舊、公園綠地設施及停車空間不足、活動據點缺乏系統性規劃等課題。

本案冀希透過都市土地再規劃發展建構「廣慈博愛園區」，於基地內興闢社會福利設施、公園、停車場及各項多元設施，活化低度利用之市有土地，釋出開

<sup>49</sup> 內政部，內政統計通報，民國 101 年第 11 週，頁 3。

放空間及公共資源與社區共享，並藉由社會福利設施原址之更新與轉型及公共建設之投入，帶動周邊地區發展、提升當地環境品質。另一方面，為能引進民間資金與經營效率、經驗，達到加速本計畫開發及減輕政府財政負擔之目的，茲依促參法及其相關子法規定推動本案，建構公私部門合作機制。

因此本案基地以「都市發展與社會福利兼顧」之方式辦理開發，並以「打造台北銀座，發揚廣慈精神」之架構規劃，預計興建養護中心、老人住宅、平價住宅等社會福利設施以及公園、停車場、商業設施等，希冀藉由推動民間參與投資興建及營運「廣慈博愛園區」，達成下列目標：

- (一)藉由社會福利設施原址之更新與轉型及公共建設之投入，帶動周邊地區發展並提升當地環境品質。
- (二)加速本案開發及減輕政府財政負擔，引入民間參與廣慈博愛園區建設，建構公私部門合作機制。
- (三)創造企業化營運體制，希冀引入民間資金與經營效率、經驗，善用民間資源及導入民間活力之民間參與興建營運方式。

## 二、計畫概要

基地座落在臺北市信義計畫區東側廣慈博愛院暨福德平宅現址，基地地號為信義區福德段二小段 319 地號等18 筆，面積共計約65,091m<sup>2</sup>，土地分兩階段交付與特許公司，預計興建下述設施（基本應開發項目）：(詳圖2.2)

- (一)公園：特許公司應依本案主要計畫、本案細部計畫、「臺北市公園開發都市設計準則」等規定於本基地之公園用地規劃設計公園，並經主辦機關同意及都市設計審議許可後興闢之。
- (二)增設停車位：本案除依規定應設置之法定停車位外，另應依本案主要計畫及細部計畫規定設置500 個小汽車停車格位及500 輛機車停車格位。
- (三)社會福利設施：特許公司應於本基地之社會福利設施用地上興建各項社會福利設施(詳表2.9)，其中老人長期照顧中心、身心障礙者養護中心、老人住宅、社區住宅及福利服務區，為期多世代及社區融合並避免標籤化，應適當考量同棟分層設立；惟為便於未來營運管理，其出入口及管理界面應適度區隔，

公共服務空間可設於低樓層並共同使用，以增加相互交流之機會。

(四)計畫道路：特許公司應依本案主要計畫、細部計畫規定興闢基地中11M 計畫道路，及負責西側福德街84 巷拓寬4M 之道路拓寬工程。

(五)派出所：特許公司應於第三種商業區（特）內興設派出所供本基地內現有福德派出所遷移使用。其最小興建面積不得低於1,872 m<sup>2</sup>。

(六)捷運設施相關空間：特許公司應興建捷運信義線東延段 R03 車站地下相關設施之空間，包含地下通道、可獨立運作之2 座出入口與2 座通風口。

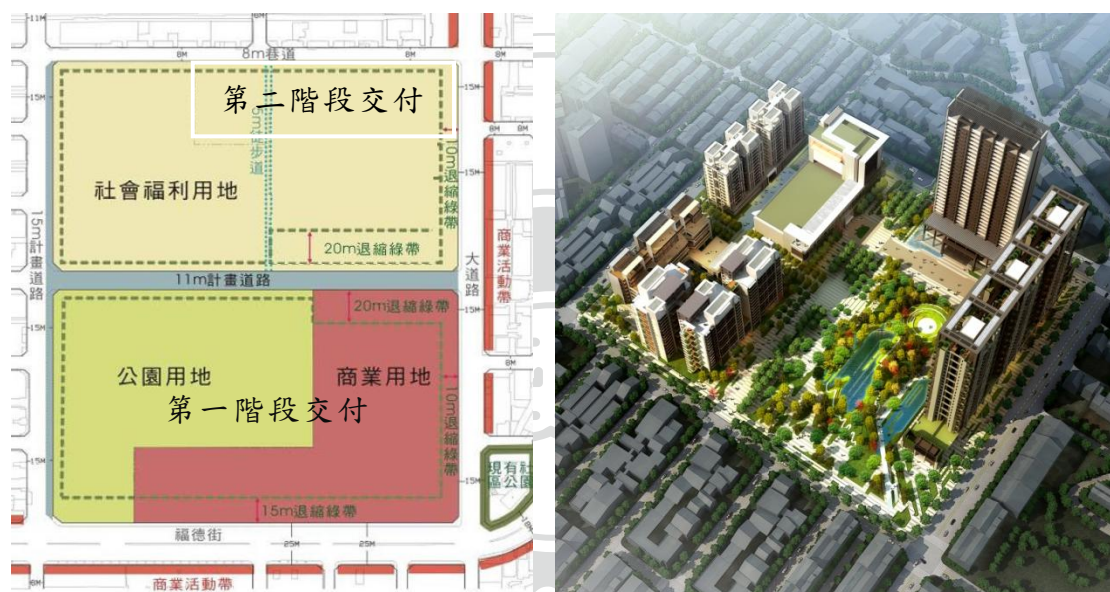


圖2.2 廣慈BOT案基地土地使用分區圖及初步規劃成果

### 三、事業方式

基於促參法，以社福設施種類進行，採BOT及BT並行方式(詳表2.8)，BT部分包括計畫道路、社區住宅、福利服務區、派出所及捷運設施等，興建完成後交由台北市政府營運。委由特許公司經營之社會福利設施用地內之各項社會福利設施，其費率標準應依下列規定辦理：

(一)老人長期照顧中心：社會福利設施用地之老人長期照顧中心及附設日間照顧中心，其一般戶收費應報主辦機關核定，其低收入及中低收入老人依當年度「臺北市老人收容安置費用補助標準」最高補助標準收費，另附設之日間照

顧中心，則依臺北市當年度日間照顧服務個案費用補助標準收費。

(二)身心障礙者養護中心：依臺北市當年公告之「臺北市身心障礙者托育養護費用補助標準」辦理。

(三)老人住宅：社會福利設施用地之老人住宅，其低收入及中低收入之收費標準，單人房為新臺幣15,000元/間/月，雙人房為新臺幣20,000元/間/月。

(四)泳池水療區及健康中心：應以服務社會大眾使用為目的，其每人之收費不得超過當年度臺北市立公辦民營之市民運動中心內相同設施之每人收費上限；對於老人、身心障礙者並應依老人福利法、身心障礙者權益保障法等相關法令規定給予半價優待。

(五)老人服務中心：包含網路視訊室、多功能會議室、多功能教室之收費，請參照臺北市各學校、醫院及健康中心等訂定，並報主辦機關核定後收取，惟網路視訊室、多功能會議室每時段(以4小時計)之場地收費不得超過20,000元，設備器材等費用另計。

(六)重建中心：依「臺北市身心障礙者托育養護費用補助標準」日間型服務機構規定辦理。

使用分區	機能分區	項 目	BOT	BT	
公園用地		公園	◎		
		特許公司自行規劃	◎		
		派出所		◎	
第三種商業區(特)		捷運設施相關空間		◎	
		老人長期照護中心	◎		
		身心障礙養護中心	◎		
社會福利設施用地	頤親住宅區	老人住宅	◎		
		社區住宅		◎	
		活力健康區	泳池水療區	◎	
			健身中心	◎	
	老人服務中心		◎		
	重建中心		◎		
	多功能餐廳		◎		
	創作展售及庇護商店、廣慈文物館	◎			
	特許公司自行規劃	◎			
	福利服務區	社福綜合中心		◎	
		婦女中心		◎	
		第二檔案室		◎	

	兒童及少年福利機構		◎
	社服資源中心		◎
	區民活動中心		◎
道路用地	11M計畫道路		◎
	福德街84巷拓寬4M		◎
	增設停車位	◎	

表 2.8 廣慈 BOT 案社會福利用地基本開發項目

#### 四、計畫執行過程

表 2.9 所示為廣慈博愛園區興建及營運案的計畫實際執行時程。

時 間	事 件
2008.02.01	公告招商文件草案供外界查閱
2008.02.19	舉辦廠商座談會
2008.05.07	分別去函內政部社會司及兒童局，請其認定本案社會福利設施用地之整體開發規劃，是否屬「促進民間參與公共建設法」第三條第一項第五款規定之社會福利設施
2008.05.08	
2008.05.30	分別獲得兒童局、內政部社會司回函認定，本案屬促參法
2008.06.11	社會福利設施
2008.09.29	公告招商
2009.04.03	辦理綜合評審，選出最優申請人
2009.05.08	議約完成
2009.06.15	北市府與特許公司「柏德開發股份有限公司」簽約
2009.07.15	北市府交付第一期土地予特許公司開發
2010.09.17	召開第一次協調委員會(因更換社福協力廠商爭議)
2010.10.01	召開第二次協調委員會(因更換社福協力廠商爭議)
2010.10.14	協調委員會做出協調建議
2011.08.23	北市府因特許公司未如期取得第一期土地建照之違約情事，發函終止契約

表 2.9 廣慈 BOT 案計畫執行過程

## 五、BOT事業架構

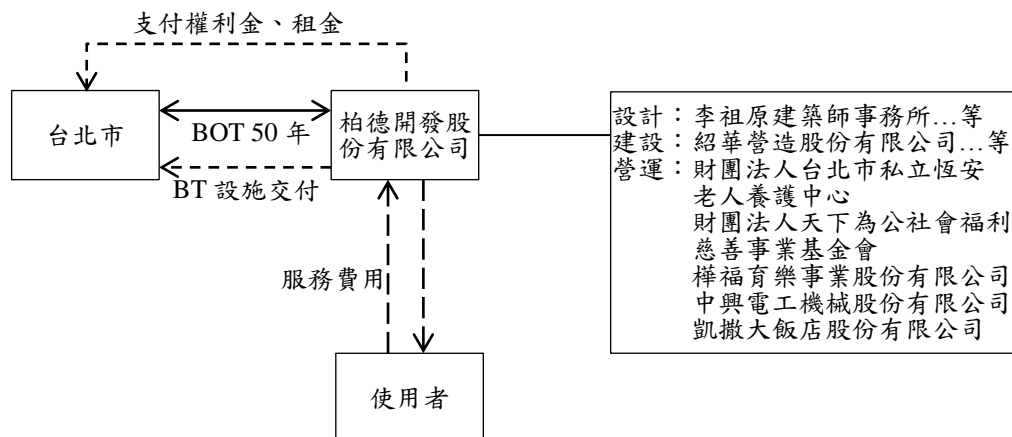


圖2.3 廣慈BOT案事業架構

## 六、執行經驗重點

### (一) 本案為複合型公共建設促參案件

本案之公共建設本業主要為社會福利設施，但亦包括公園綠地設施及交通建設，屬複合型公共建設促參案件。

### (二) 不同民間參與模式之整合

本案採BOT及BT並行方式，BT部分包括計畫道路、社區住宅、福利服務區、派出所及捷運設施等，由特許公司興建完成後即無償移轉所有權予台北市政府；BOT部分包括商業區、增設停車位及除BT部分外之社會福利設施用地內之各項社會福利設施，由特許公司興建完成後並負責營運，惟社會福利設施之營運費率受管制。

### (三) 風險承擔考量

本案之興建費用均由特許公司支應，且就台北市政府自身所需之相關建設，包括計畫道路、社區住宅、福利服務區、派出所及捷運設施等，採BT方式辦理，其餘則為BOT方式辦理，亦即台北市政府不出資之情形下，即得無償取得自身所需之相關建設，在風險承擔上，由特許公司承擔絕大多數之風險。

### (四) 民間參與方式之選擇考量



促參法雖明訂有BOT、無償BTO、有償BTO、ROT、OT、BOO等民間參與方式，本案在政府提供土地但不出資之前提下，僅餘BOT及無償BTO兩種方式，但因本案特許公司投入之資金龐大，並須於營運期間回收獲利，故如於興建完成即無償移轉所有權予政府，將影響特許公司之財務甚鉅，故採BOT方式辦理，僅就政府所需之建設以BT方式辦理。

#### (五)提高投資誘因之作法

本案為推動民間參與自償性較低之社會福利設施，並希冀能解決周邊環境公園綠地設施、停車空間不足與活動據點缺乏之問題，而規劃有公園及停車位等建設，且將台北市政府自身所需之相關建設(即BT部分)整合於計畫內容中，由特許公司負責興建。為提高民間參與之意願，故以調整都市計畫土地使用分區管制之方式，將原為道路用地及機關用地之土地變更為社會福利設施用地、公園用地、商業區及道路用地，讓特許公司藉由商業區經營附屬事業之收益來挹注本業之開發。

#### (六)申請人資格限制

本案之公共建設主體主要為社會福利設施，但興建範圍尚包括公園、道路、商業區等，考量投入之資金龐大，非社會福利機構所能負擔，故在申請人資格限制上，未限制須為社會福利機構，僅規範申請人須有社會福利機構作為協力廠商。

### 第三章 日本高齡者住宅設施之發展演進及執行現況

日本社會所面臨的老化速度，是世界其他國家所前所未見的，根據日本總務省統計局公布的調查報告<sup>50</sup>，2011年底日本65歲以上老年人口達2,989萬人，佔全部人口23.7%，換句話說，每四個或五個人中便有一位老人，成為一個真正老化的社會，由於日本的社會型態與台灣相仿，而台灣目前正面臨日本以往經歷快速老化的過程，相關高齡者居住設施亦有所類似之處(如表3.1)，因此希望能借鏡日本對於老人居住問題之經驗，尤其是藉由民間參與的力量部分，希望可以提供台灣因應老化的解決對策。

項目	需照顧程度			
	自立 ←		→ 依存	
國家	老人住宅		老人居住設施、機構	
	自立生活住宅	援助的自立生活住宅	照顧設施	看護設施
日本	高齡者住宅 銀髮住宅 自費老人之家	照護住宅	輕費老人院(部分付費) 養護老人院	特別養護老人院
台灣	銀髮住宅 老人公寓 老人住宅		老人安養機構 老人長期照護機構	護理之家

表3.1 我國與日本高齡者住宅設施類型綜理表<sup>51</sup>

#### 第一節 日本高齡者住宅設施發展演進

##### 第一項 法令演進與社經背景

有關日本高齡者住宅設施之發展可以分為介護保險法導入前、介護保險法導入到2005年的介護保險法修正、及修正後至現今等三個階段來探討：<sup>52</sup>

##### 一、介護保險法導入前

<sup>50</sup> 日本總務省統計局，人口推計(2012年5月21日公布)，  
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201205.pdf>，到訪日期：2012年5月25日。

<sup>51</sup> 曾思瑜，高齡者住宅的規劃與設計，台灣建築雜誌，3月號，2005年。

<sup>52</sup> 資料整理自：1.油井雄二，高齡者向け住宅政策の展開と介護保險，成城・經濟研究，第187号，2010年2月，頁269~280。2. 內閣府民間資金等活用事業推進室網站，  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>，到訪日期：2012年5月25日。

## (一) 老人福利設施的整備

日本1963年制定「老人福利法」，為了讓在家安養有困難的高齡者入住的設施，包含養護老人院、特別養護老人院、輕費老人院(部分付費)紛紛設立，地方政府採取依據者高齡者狀況來決定入住的措施制度。另外也根據個人及家庭的年收入的基礎上，決定個人負擔和稅財源投入。後續並將輕費老人院的類型增加，把可以自立生活的老年人也作為對象。

## (二) 老人住宅的整備<sup>53</sup>

日本於1951年制定了「公營住宅法」，希冀通過中央與地方政府的合作，建設可滿足健康文明生活要求的住宅，並以低廉的租金提供給居住困難的低收入者，進而促進國民生活的安定和社會福祉的增進，1963年日本制定「老人福利法」，以高齡者為特定對象的住宅行政才被確定，由中央政府對於地方政府(分督道府縣與市町村兩級)提供建設、收購費用的補貼，或是對房租的補貼，因此才有1964年「老人戶特定目的公營住宅」的建設，算是給無宅可居的老人的一種救濟方式。

1966年日本政府制定「住宅建設計畫法」，該法規定日本的建設省每五年必須編製一期「住宅建設五年計畫」，並開始「第一期住宅建設五年計畫」。1970年日本進入高齡化社會，隔年「第二期住宅建設五年計畫」開始，本期以「一人一室」為目標，以解決戰後嬰兒潮所造成的空間需求。公營住宅推出附有老人專用室的住宅，以提供高齡者的居住需求。日本住宅及都市整備公團開始興建高齡者同居型及鄰居型的公團住宅，同時推出「高齡者同居戶入居優待辦法」，提供一樓或有電梯的樓層給高齡者；住宅金融公庫也配合推出「高齡者同居戶的增額貸款制度」，以長期、低利的融資促成增加高齡者擁有自有住宅的比例。1976年開始的「第三、四期住宅建設五年計畫」，以提升居住及環境的水準為目標，依家庭的人數及構成訂定最低居住水準與平均居住水準。1980年公營住宅首次接受單身老人的申請入居，顯示開始重視社會上漸多的單身老人權益。

1986年建設省住宅局策定「地區高齡者住宅計畫」，重整住宅與福利設施的

<sup>53</sup> 資料整理自：1.陳政雄，老年人的住居：日本的高齡者住宅政策與居住環境—以東京都為例，建築師雜誌，1997年1月，頁101~106。2.中華民國區域科學學會，98年度「社會住宅相關子法研訂」委託專業服務案期末報告書，內政部營建署委託，2010年6月，頁19~24。

內容，使住宅與福利的關係變得更為密切。之後各種應對高齡化社會的住宅計畫一個接著一個出現。1987年公營、公團及公社的租賃住宅以健康的單身或夫婦高齡者為對象，開始施行「銀髮住宅計畫」；住宅計畫著眼於高齡者的生活特性，設置活談話及集會室，並考量無障礙環境的細部設計，還常駐生活顧問員(LSA)，以提供生活諮詢、安康確定及緊急對應等服務。1990開始更由鄰近的日間服務中心派遣人員，以加強養護服務。

1990年公庫及京都也相繼舉辦住宅改造的增額貸款及補助制度，建設省也制定「對應長壽社會之公共集合住宅設計指針」，以規範高齡化社會的住宅設計水準。同年重訂「最低居住水準」及「誘導居住水準」，並首次將高齡化社會的對策列入住宅政策的中心課題。其對象不只為了高齡者住宅，而是全體住宅的對應問題。住宅的無障礙度也能夠增加，讓居住者不必為了年齡增加而換屋，可以在住慣的地方在宅安養或養護終老。「第六期住宅建設五年計畫」於1991年開始，為儲備更高品質的住宅水準，同居戶每人有 $16.3\text{m}^2$ ，三代同堂的每人有 $11.5\text{m}^2$ ，總平均每人只有 $19.3\text{m}^2$ ，著實需要改進。日本的高齡者福利政策是以『在宅福祉』為主。政府鼓勵在宅安養，是由政府補助經費修建無障礙設施，新住戶每戶補助54萬元日幣，私人出租住宅每棟補助100萬元日幣。此項補助每年約可減少280萬元日幣看護費用，投資效益約5.3倍。

1994年日本邁入高齡社會，建設省訂定「生活福祉空間建設大綱」，重整生活福利的基礎。並實施「高齡者、身體殘障者等能圓滿利用特定建築物之建築促進法律」(高齡者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律)，以規範特定建築物的無障礙基準。1995年提出的「對應高齡社會的住宅政策」的最終報告，將作為策定「第七期住宅建設五年計畫」的重要依據與提案。如何應對多變的家族型態，提供多樣的居住型態；如何塑造無障礙的居住環境，使得高齡者能自由地長住在過慣的地區，都是日本住宅政策中規範的重點。1998年起，對於公團、公社等民間提供高齡者優良租賃住宅者，以預算措施來補助建設費或房租的制度設立，但對於補助對象有所限制。

## 二、介護保險法導入到2005年的介護保險法修正

其後於1997年12月17日公布介護保險法，並自2000年4月1日開始施行，進入

由「行政處分」向「契約」轉換、促進「市場化」之「社會保障構造改革」時代，日本的「公共介護保險制度」之實施，採民營化與契約化的方式來推動服務之供給<sup>54</sup>。介護保險上的設施分為以生活介護為中心的介護老人福利設施(特別養護老人院)、以介護和康復為中心的介護老人保健設施、醫療中心的介護療養型醫療設施(療養病床)等三類設施。

入住(住院)的費用，由個人負擔費用的1/10，剩餘的9/10則由介護保險來支付；而介護保險的保險費用由被保險人承擔5/10，公費承擔剩餘的5/10，其中被保險人的負擔部分，依65歲以上的第1號被保險人和從40歲到64歲的第2號被保險人與人口相比做比例承擔，而有關公費部分，中央政府負擔全體的25%，地方政府之督道府縣與市町村分別負擔全體的12.5%。

由於介護保險的引入，對於未進入介護設施，而在自宅生活的老年人，如何經由居住環境的改善以提供照護的課題也因此浮出，因此，為提供單獨居住或夫婦家庭的無障礙優良租賃住宅，在2001年制定了「高齡者居住安定確保法」，並根據該法，創設了下列的制度：

- (一)高齡者優良租賃住宅(高優賃)制度<sup>55</sup>：由國家或地方公共團體來進行輔助，以建設滿足無障礙化、面積等基準的高齡者優良租賃住宅，或改良既存的租賃住宅使其符合。
- (二)高齡者順利入住租賃住宅(高円賃)的登錄、閱覽制度<sup>56</sup>：對於不拒絕高齡者的租賃住宅，督道府縣將登錄租賃住宅的位置、戶數、規模、設備等訊息，並於市町村的窗口提供閱覽的制度。
- (三)終身建物租賃制度<sup>57</sup>：高齡者優良租賃住宅終身利用權的契約，在事業者有變更的時候，不會導致契約終止，以保障繼續居住的權利；另在入租人死亡時，契約亦隨之結束，所以不發生繼承租房權，成為以一代為界的契約。

2005年介護保險法修正，介護保險特定設施的對象擴大，增加了自費老人之

<sup>54</sup> 莊秀美，日本社會福利服務的民營化-「公共介護保險制度」現況之探討，台大社工學刊，2005年，頁89-128。

<sup>55</sup> 高齡者の居住の安定確保に関する法律第35條~第55條。

<sup>56</sup> 高齡者の居住の安定確保に関する法律第4條~第29條。

<sup>57</sup> 高齡者の居住の安定確保に関する法律第56條~第75條。

家、輕費老人院、養護老人院(只有外部服務利用型)以及滿足一定條件的高齡者專用租賃住宅(高專貸)。

### 三、介護保險法修正後至現今

2006年日本制定「住生活基本法」取代1966年以來的「住宅建設計畫法」，並依該法訂立住生活基本計畫(全國計畫)，設置住生活安定向上施策推進會議，推行住生活安定確保及提升總和性政策，除持續由國土交通省主管公共住宅租賃住宅的提供、相關事業的輔助，而厚生勞動省則為社會福利主管單位，主管需生活保障對象相關法令規定及實際需求者之輔助與生活安排，在因應高齡者部分，除於既有集合住宅共用部分之通用設計畫比例(無障礙設施比例)由10%(2003年)提高到25%(2015年)外，在高齡者居住之住宅無障礙設施化比例，基本無障礙設施化由29%(2003年)提高到75%(2015年)、高度無障礙設施化由6.7%(2003年)提高到25%(2015年)。<sup>58</sup>

日本	
年代	高齡者相關法規與政策
1946	救護法
1950	救濟收容機構
1955	高齡化比率達 4.94%
1955	新生活保護法
1959	正式定義養老機構
1959	公佈國民年金法：1963 實施
1960	高齡化比率達 5.73%
1962	創設居家服務制度事業
1963	制定老人福利法
1964	公營老人戶特定目的住宅供給
1964	公營老人出租住宅
1966	住宅建設計畫法 第一期住宅建設五年計畫
1969	公營鄰居型雙拼住宅
1970	高齡化比率達 7.06%
1970	首創北海道單身老人住宅建設
1971	第二期住宅建設五年計畫
1972	公團高齡者同居型住宅建設與入居優待 公團高齡者鄰居型住宅建設

<sup>58</sup> 基本無障礙設施化：至少在 2 處以上設置扶手或解除屋內段差；高度無障礙設施化：至少在 2 處以上設置扶手、解除屋內段差或具有輪椅可通行之走廊寬度。

1975		東京都中野區老人公寓
1976	第三期住宅建設五年計畫	
1977		養護老人院個人房化
<b>高齡化比率達 9.10%</b>		
1980	公營住宅法修改 繼承償還融資制度 公團雙戶住宅改建為單戶之貸款優惠	公營單身老人戶入居特例
1981	第四期住宅建設五年計畫 公團持分住宅自備款減額及利息優惠	
1982	制定老人保健法：1983 實施、「居家服務員派遣事業」導入付費制度	
1985	公團兩代近居優先入居	
1986	第五期住宅建設五年計畫 公團高齡者浴廁設備工程增額融資	現有公營老人同居戶住宅改善措施 地區高齡者住宅計畫
1987		開始推動各種新型態的高齡者住宅制度(公營、公團銀髮族住宅計畫)
1988	厚生省內設置「老人保健福祉部」、「失智症老人對策本部」 公營、公團住宅設置電梯補助辦法 東京都銀髮之友制度	
1989	制定「高齡者保健福利推動十年黃金戰略計畫」(1990 開始實施) 東京都民間銀髮之友制度	
<b>高齡化比率達 12.05%</b>		
1990	實施銀髮族標誌制度 修改「設置自費老人之家營運指導方針」 整備「居家照護中心」修社會福祉八法 住宅改造的增額融資與補助制度	對應高齡化社會之公共集合住宅設計指標
1991	第六期住宅建設五年計畫 創設失智症療養醫院 無障礙工程補助辦法	公營、公團住宅推動無障礙化-
1992	東京都營住宅推行無障礙化	福利型租借公共租賃住宅制度
1993	縣市鄉鎮制定「高齡者保健福利計畫」	
1994	提出「新黃金計畫」 建設省生活福祉空間建設大綱 建設省特定建築物無障礙促進法律	創設老人訪問看護站 高齡者公共租賃住宅重整計畫
1995	全國社會福祉協議會設置「有關失智症	

	老人群居之家」應有方式之調查委員會、制定高齡社會對策基本法 提供非核心家庭無障礙住宅之貸款優惠	
1996	第七期住宅建設五年計畫	
1997	制定「介護保險法」(2000 實施)	創設失智症老人團體家屋 Group Home
1999	擬定未來 5 年高齡者保健福利對策方向：黃金計畫 21	
2000	<b>高齡化比率達 17.34%</b>	
	介護保險開始實施	
2001	高齡者的居住安定確保法律施行命令 第八期住宅建設五年計畫	
2003	發表「2015 年高齡者照護」、「今後高齡者照護方針」	
2004	發表「介護保險制度改革全貌」	
2006	制定「住生活基本法」 「住生活基本計畫」(計畫期為 2006 年-2015 年)	

表3.2 日本高齡者住宅沿革及設施<sup>59</sup>

## 第二項 硬體層面

日本國土交通省於2001年公布「高齡者居住住宅之設計相關方針」，針對每一項目設計均分別列出「基本水準」與「推薦水準」，其中住宅專用部分即有12項方針：1.房間配置；2.高低差；3.扶手；4.通道與出入口寬度；5.樓梯；6.各房間之寬度；7.地板與牆面；8.門窗隔扇；9.設備；10.溫熱環境；11.收納空間；12.其他。

<sup>59</sup> 整理自：1.簡君芳，從經營管理觀點檢討高齡者住宅政策與相關法令之研究，國立台北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文，2007年，頁45~46。2.中華民國老人福利推動聯盟，  
[http://www.oldpeople.org.tw/ugC\\_WelfareTopic\\_Detail.asp?hidWelfareTopicCatID=8&hidWelfareTopicID=29](http://www.oldpeople.org.tw/ugC_WelfareTopic_Detail.asp?hidWelfareTopicCatID=8&hidWelfareTopicID=29)，到訪日期：2012年5月25日。



項目	基本水準	推薦水準
房間配置	寢室與廁所設置在同一樓層	有室內電梯，除了寢室與廁所位於同一樓層外，玄關、廁所、浴室、餐廳與更衣室、洗臉台均與寢室位於同一樓層
住戶內通道、出入口之寬度	通道之寬度達 78 公分(柱子部分達 75 公分)以上，出入口之寬度達 75 公分(浴室)為 60 公分	通道之寬度達 85 公分(柱子部分達 80 公分)以上，出入口之寬度達 80 公分
廁所之寬度	長邊尺寸達 130 公分以上，便器前方以及側牆有 50 公分以上距離，使用坐式便器	短邊尺寸達 130 公分以上，便器前方以及側牆有 50 公分以上距離，使用坐式便器
浴室之寬度	獨棟住宅之短邊達 130 公分以上，面積 2 平方公尺以上。其他住宅之短邊達 120 公分以上，面積達 1.8 平方公尺	短邊達 140 公分以上，面積達 2.5 平方公尺以上。浴缸邊緣高度有考量高齡者入浴之支撐的安全性
其他	為顧慮門窗開關的安全性，門把與鑰匙採用容易使用的形式	為顧慮門窗開關的安全性，門把與鑰匙採用容易使用的形式。可能與身體接觸到之玻璃採用安全玻璃
	照明設備設置於安全處，並確保充足之照明。確保充足的日常使用收納空間，且物品收取方便、符合人體工學。在玄關儘可能預留放置長椅的空間，且為便於外出，如必要可設置台階。	

表3.3 日本高齡者居住住宅設計方針<sup>60</sup>

日本「自費老人之家設置營運指導方針」之第四部份規範「規模及構造設備」內容節錄如下<sup>61</sup>：

- 一、建築物必須擁有適合入居者過舒適日常生活之規模及構造設備。
- 二、建築物必須為符合建築基準法所規定之耐火或準耐火建築物，且應具備有充分的設備如建築基準法、消防法等所規定之避難設備、滅火設備及警報設備等，因應或防止地震、火災、瓦斯漏氣等事故或災害。
- 三、設計建築物時應參考「高齡者居住住宅之設計相關方針」，須顧慮到能夠因應入居者之身體機能低下或發生障礙之情況。

<sup>60</sup> 吳玉琴，國內外老人住宅推動及管理制度之比較與建議計畫案結案報告書，2005年，頁19。

<sup>61</sup> 吳玉琴，國內外老人住宅推動及管理制度之比較與建議計畫案結案報告書，2005年，頁27。

四、建築物之配置及構造，須充分考量到日照、採光、空氣流通等關乎入居者之保健衛生設計。

五、須依自費老人之家所提供服務內容，設置下列設備：一般房或照顧房、暫時照顧房、餐廳、廁所、浴室、洗手台、保健室(或健康管理室)、交誼室(或待客室)、辦公室、值班室、洗衣房、汙物處理室、照護職員室、復健室、文康娛樂設施。

六、上述所規定之設備其基準如下：

(一)一般房須為單人房。

(二)照護房須為單人房，每位入居者之樓地板面積達13平方公尺以上。

### 第三項 日本高齡者住宅設施現況

目前日本的高齡者住宅設施大致區分為老人福利設施、公共租賃住宅、民間設施以及介護保險設施，內容如下：

一、老人福利設施：養護老人院\*、輕費老人院(A型、B型、照護住宅\*)、生活支援住宅。

二、公共租賃住宅：老人住宅、銀髮住宅。

三、民間設施：自費老人之家(健康型、住宅型、附帶介護型\*)、民間租賃住宅(高円賃、(適合\*)高專貸、高優貸)、失智型共同生活介護(團體家屋)。

四、介護保險設施：特別養護老人院、介護老人保健設施、介護療養型醫療設施。

上述有「\*」標記的表示介護保險支付的特定設施。

依據日本國土交通省住宅局2008年10月23日的報告顯示，老年人居住在附帶介護及生活支援的設施之人數約131萬人，其相關分布如表3.4。

類別	住宅設施	人數
高齡者公共租賃住宅	銀髮住宅	22,561戶 (2008.03)
	高齡者優良租賃住宅	30,159戶 (2008.03)
居住類介護服務設施	失智型高齡者團體家屋	123,485人 (2006.10)
	自費老人之家	155,612人 (2007.07)
	養護老人院	66,667人 (2006.10)

	輕費老人院	84,325人 (2006.10)
介護保險設施	特別養護老人院	399,352人 (2006.10)
	介護老人保健設施	309,346人 (2006.10)
	介護療養型醫療設施	119,825床 (2006.10)

表3.4 附帶介護及生活支援服務的高齡者住宅設施<sup>62</sup>

## 第二節 日本民間參與公共建設推動現況

PFI是在英國誕生的民間參與公共建設的一種政策手法，而日本的引進係因在財政困難情形下，日本政府為促使經濟成長施行民營化，鼓勵民間資本進行公共建設的開發，而借鑒了英國PFI的實施經驗，期望能提高公共事業效率、改革財政結構，並提供新的商機，以發展出適用於日本社會結構之PFI模式。

日本政府自1997年逐漸對PFI事業運用於公共建設產生興趣，並成功的運用於日本的公共事業，因此，本節先行對日本推動PFI之背景、特性、整體實施流程、事業對象及事業方式等加以瞭解，並對其執行運作案件進行探討，以作為台灣民間參與公共建設執行上的參考，另因國內對民間參與公共建設對應民間機構的收入來源不同而有不同名稱，為避免混淆，說明如表3.5。

	英國	日本	澳洲	台灣
服務購入型 (government sponsored)	PFI	PFI	PPP	PFI
使用者負擔型 (user fee based)	PFI	PFI	PPP	BOT

表3.5 民間參與公共建設在各國之名稱<sup>63</sup>

### 第一項 日本 PFI 之背景及推進過程

日本過去在公共建設的推動上，主要是以採政府編列預算發包的傳統模式、以及政府與民間企業合資成立第三部門的方式投資興建並負責營運管理，因此公共建設經費在日本政府財政支出上一直是相當沈重的負擔。橋本首相於1997年提

<sup>62</sup> 国土交通省住宅局，高齡者住宅施策の現状と動向，2008年10月23日，頁4。

<sup>63</sup> 黃明聖，英國與日本 PFI 制度比較之研究，經建專論，第8卷第12期，2010年12月，頁49。

出對政府進行「五大構造改革」的方案中，便提出「透過公共事業縮減政策之具體化作為財政改革之一環」，並且訂定了自1997年起3年內縮減15%公共事業支出之目標。此一政策當時對日本營建業造成明顯的衝擊，卻也因此帶來了公共建設運用民間能量的制度改革契機。<sup>64</sup>

1998年8月在經濟企劃廳綜合計畫局內設置「PFI推進研究會」，扮演法案審議時之推手角色，「關於促進以民間資金之活用進行公共建設等整備之法律」(民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律，以下簡稱PFI法)於1999年6月經眾議院通過，7月經過部分修正後，亦獲得參議院通過完成立法，9月PFI法與若干行政命令同時施行；另總理府<sup>65</sup>於內政審議室設置「民間資金等活用事業推進室」(簡稱PFI推進室)，取代原於經濟企劃廳之「PFI推進研究會」的角色，研擬相關行政命令；2000年3月內閣總理大臣通令公布施行「關於促進以民間資金之活用進行公共建設等整備之基本方針」(民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針，以下簡稱PFI基本方針)；之後並依據PFI基本方針之指導原則，陸續於2001年1月公布PFI專案實施過程(PFI事業実施プロセスに関するガイドライン)與風險分攤(PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン)之指導方針、並於同年7月公布PFI專案達成財政支出價值目標指導方針(VFMに関するガイドライン)、又於2003年6月公布PFI專案契約注意事項(契約に関するガイドライン—PFI事業契約における留意事項について—)與PFI專案績效監督指導方針(モニタリングに関するガイドライン)之相關規範等，上述推動時程詳見表3.6。

年度	月	事項
1997	5~9	由全建、日建連等民間團體所舉辦之討論開始
	10	通產省設置「民間資本主導型公共事業開發研究會」
	11	建設省設置「吸收私人投資的新公共事業開發研究委員會」 政府之「緊急經濟對策」及其他施政方針中提出引進PFI之 必要性，PFI 這個名詞正式於日本出現
1998	2	自民黨設置「PFI 推進調查會」
	5	自民黨向第 142 會期之國會提出 PFI 法草案

<sup>64</sup> 財團法人臺灣營建研究院，DBFO 模式在我國運用之研究(研究報告 0940268)，行政院公共工程委員會委託，2006年4月，頁43。

<sup>65</sup> 現為日本內閣府。

		建設省公布「日本版 PFI 指針」
	6	通產省公布「為實現日本版的 PFI」之建議
	8	經濟企劃廳設置「PFI 推進研究會」
1999	3	經濟企劃廳宣傳活動展開(小冊子、廣播、研討會)
	6	「PFI 法」經眾議院審議通過
	7	「PFI 法」經參議院審議通過、成立、公布
	8	經濟企劃廳公布「PFI 推進研究會」報告書
		總理府內政審議室設置「PFI 推進室」
	9	若干行政命令同時與「PFI 法」施行(9月24日)
10	「PFI 基本方針」之審議開始	
	總理府設置「PFI 推進委員會」	
2000	3	內閣總理大臣通令公布施行「PFI 基本方針」
2001	1	公布「PFI 專案實施過程指導方針」與「PFI 專案風險分攤指導方針」
	7	公布「PFI 專案達成財政支出價值目標指導方針」
2003	6	公布「PFI 專案契約注意事項」與「PFI 專案績效監督指導方針」
2007	6	修正「PFI 專案實施過程指導方針」
2008	7	修正「PFI 專案達成財政支出價值目標指導方針」
2011	6	修正「PFI 法」(1999年7月公布以來第9次修正)
2012	3	「PFI 基本方針」修正案閣議決定

表3.6 日本推動PFI事業之時程<sup>66</sup>

## 第二項 日本 PFI 之制度說明

### 一、日本 PFI 事業之整體流程

日本在「PFI專案實施過程指導方針」中，將PFI事業的整體流程分為特定事業之選定、民間事業者之募集及選定、PFI事業之實施等三個主要階段。此三個階段可再分為如圖3.1之子階段。而各個子階段又有公共設施等管理者或民間事業者的工作內容或注意事項，以下將各階段之工作內容加以說明：

<sup>66</sup> 整理自：1.財團法人臺灣營建研究院，民間參與公共建設國際案例分析(研究報告 0920224)，行政院公共工程委員會委託，2004年3月，頁3-6~3-14；2.內閣府民間資金等活用事業推進室網站，<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>，到訪日期：2012年6月1日。

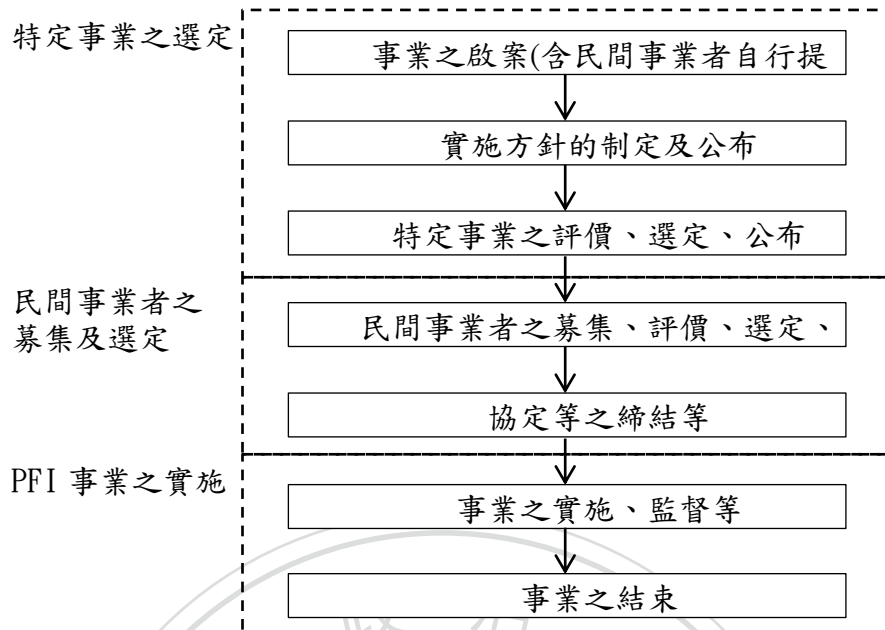


圖3.1 日本PFI事業之流程<sup>67</sup>

(一)階段一：特定事業之選定

1. 事業之啟案(含民間事業者自行提案)

- (1)以PFI方式實施之檢討、積極的採納民間事業者之自行提案
- (2)民間事業者自行提案的受理、評價等體制的整備
- (3)若以PFI方式進行之適合度高，且判斷為國民所迫切需要或早期即應該著手開始的事業，則進行制定實施方針等程序

2. 實施方針的制定及公布

- (1)考慮公平性、透明性，於計畫初期階段進行實施方針的制定及公布
- (2)考慮納入民間事業者參與內容的具體性和隨著檢討進展之內容漸次詳細化及補充的容許
- (3)公共設施管理者之參與，儘可能具體的明確化風險預測與分擔
- (4)必要的許、認可等、民間事業者之公共設施維持管理或營運範圍、補助金、

<sup>67</sup> PFI事業實施プロセスに関するガイドライン，2007年6月29日改定。

融資等的具體內容，應儘可能明確化

### 3. 特定事業之評價、選定、公布

- (1) 根據PFI事業實施方式，有效率且有效果的實施基準(同樣服務水準下可縮減公共財政負擔，在同樣財政負擔水準下可提高公共服務水準)
- (2) 將公共財政負擔之總額折算成現值的量化評價值(進行所要的適當調整後)
- (3) 定量的評價原則發生困難情況時，應確保客觀性所為之定性的評價
- (4) 確保在選定結果的公佈方面的透明性

## (二) 階段二：民間事業者之募集與選定

### 1. 民間事業者之募集、評價、選定、公布

- (1) 競爭性的擔保與確保程序的透明性
- (2) 留意民間事業者之創意發揮，並確保提案準備期間的顧慮
- (3) 將價格以外的條件納入「綜合評價」的考量，並確保評價基準的客觀性
- (4) 重視所謂的性能標
- (5) 對民間事業者之問題提供公正的資訊
- (6) 確保選定結果等公布的透明性

### 2. 協定等之締結等

#### (1) 根據契約等協定的公開

A. 具體且明確的規範當事人間之權利義務等關係

B. 提供適當公共服務擔保的規定

- (a) 公共服務水準的監督
- (b) 實施狀況、財務狀況之報告
- (c) 問題發生時之報告、專業第三人之調查報告的提供
- (d) 確保提供適當公共服務且有必要的合理措施

(e)對確保安全性、環境的保全等必要範圍之公共參與

C.考慮風險分配的合理化，風險分擔的明確化，對風險減低、除去對應的明確化

D.事業結束、事業繼續執行困難的情形、契約解除的具體及明確規定

E.適當的選定事業的態樣。

F.關於協定等的解釋可能產生疑義的情形應有具體及明確的規定

### (三)階段三：PFI事業之實施

1.事業之實施、監督等

(1)依據協定等進行PFI事業

(2)提供公共服務水準的監督等

2.事業之結束

(1)土地等之返還，依據預先規定於協定等之資產處理方式

## 二、財政支出價值 (VFM)

財政支出價值 (Value for money, VFM)，在公私合夥政策中係指「為人民將財政資金作最大的活用」；或可解釋為「物超所值」的意思，簡單說就是在同樣資源投入下，希望能達成較低的成本或是較高的品質。將公眾資金作最大極限發揮，以期逐漸降低政府以往對於公共事業的龐大財政支出，同時追求提供更佳的公共服務<sup>68</sup>。

在日本，以VFM評價結果作為採行公辦或民營的評估判斷基準，就公部門與私部門負擔下之事業週期成本費用作差額分析，其概念如圖3.2所示。

<sup>68</sup> 建業法律事務所，「歐盟地區公私合夥 (Public Private Partnerships) 政策推動歷程與現況之研究」委託專業服務案研究報告，行政院公共工程委員會委託，2007年12月，頁4-14~4-15。



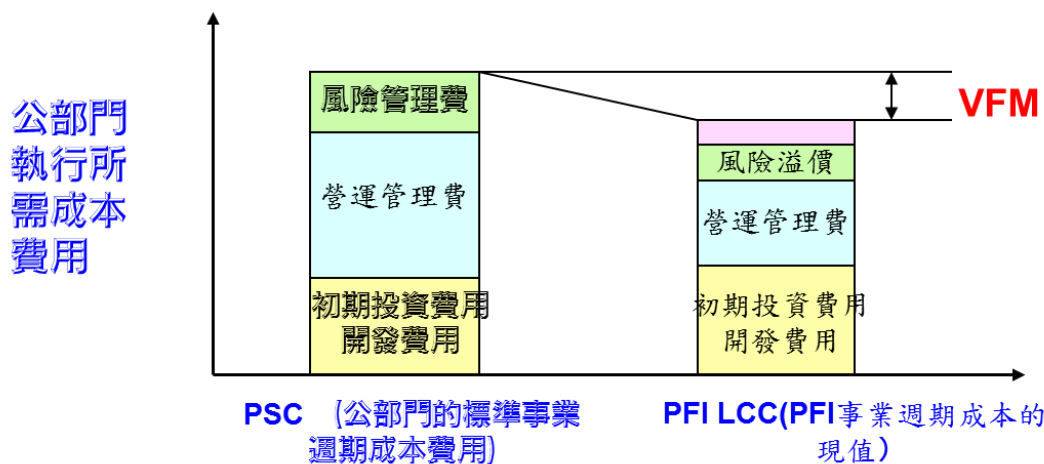


圖3.2 日本VFM評價概念<sup>69</sup>

### 三、日本 PFI 之事業範圍

根據2011年6月修正之PFI法第二條明定「公共設施」定義，PFI之事業範圍包括如表3.7所示：

領域	事業範圍
公共設施	道路、鐵道、港灣、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道
公用設施	廳舍、宿舍
公益性設施	租賃住宅及教育文化設施、廢棄物處理設施、醫療設施、社會福利設施、更生保護設施、停車場、地下街
	情報通信設施、熱供給設施、新能源設施、資源回收設施(廢棄物處理設施除外)、觀光設施及研究設施
	船舶、航空機等輸送設施及人造衛星(包括營運必要的相關設施)
	與前揭各款性質相同之其他設施得以政令定之

表3.7 日本PFI之事業範圍

<sup>69</sup> 美原融 TORU MIHARA，PFI 模式成功的關鍵，台日工程技術研討會，2011 年 11 月 22 日，頁 24。

#### 四、日本 PFI 之事業類型<sup>70</sup>

日本PFI的事業類型，根據設計興建、維持管理和經營事業等推動公共建設的情形和PFI業者的關係來分類，詳如表3.8所示

事業類型	內容
BOT(Build Operate Transfer)	經由 PFI 事業者興建設施，於契約期間進行營運管理後，再移轉設施予政府部門
BTO(Build Transfer Operate)	PFI 事業者興建設施，移轉設施所有權予政府部門，之後 PFI 事業者進行設施的營運管理
BOO(Build Own Operate)	PFI 事業者興建設施，且持續擁有並進行管理營運
RO(Rehabilitate Operate)	PFI 事業者整修設施，之後 PFI 事業者進行設施的營運管理

表3.8 日本PFI之事業類型(根據設施的所有形態分類)

若以事業費回收方法來分類，則如表3.9所示。

事業類型	內容
服務購入型 (サービス購入型)	<pre> graph LR     A[公共部門] -- 支付費用 --&gt; B[選定事業者(SPC)]     B -- PFI 契約 --&gt; A     B -- 提供服務 --&gt; C[利用者]         </pre>
使用者負擔型 (独立採算型)	<pre> graph LR     A[公共部門] -- PFI 契約 --&gt; B[選定事業者(SPC)]     C[利用者] -- 使用付費 --&gt; B     B -- 提供服務 --&gt; C         </pre>
混合型	<pre> graph LR     A[公共部門] -- 支付費用 --&gt; B[選定事業者(SPC)]     B -- PFI 契約 --&gt; A     C[利用者] -- 使用付費 --&gt; B     B -- 提供服務 --&gt; C         </pre>

<sup>70</sup> 內閣府民間資金等活用事業推進室，PFI 事業導入の手引き，基礎編 Q11 PFI の事業方式と事業類型。

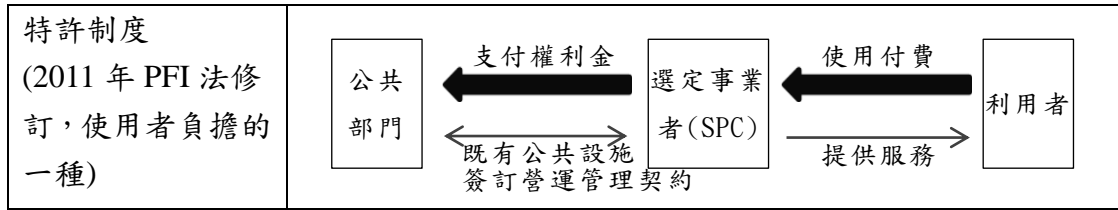


表3.9 日本PFI之事業類型(依事業費回收方法分類)

### 五、民間參與公共建設推動概況

日本從1999年PFI法施行至2010年12月31日約11年期間，在中央、地方政府等已有實施方針公布的375件中，推估有3兆369億日圓的總投資額事業規模，創造6,875億日圓的VFM，相關執行情形詳見圖3.3。

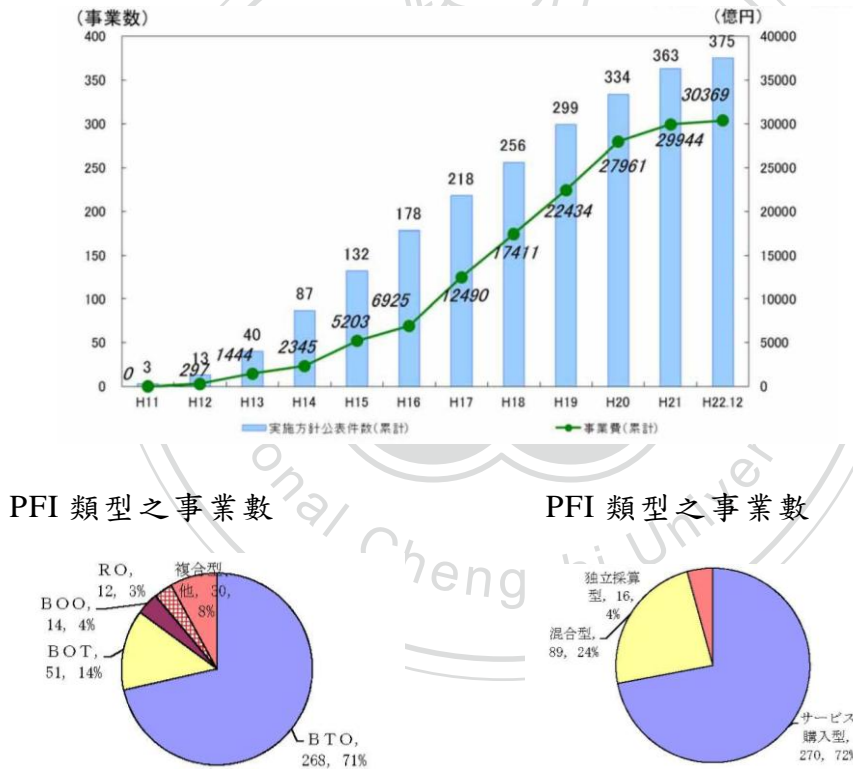


圖3.3 日本PFI執行情形<sup>71</sup>

<sup>71</sup> 內閣府民間資金等活用事業推進室，PFIの現状について，2011年1月21日，頁10~16。

### 第三節 日本民間參與高齡者住宅設施之執行現況

#### 第一項 PFI 高齡者住宅設施之執行現況<sup>72</sup>

日本從1999年PFI法施行至2012年6月22日，已有實施方針公布之PFI事業共計有486件，其中屬於老人福利設施者有10件，其中8件以BTO方式辦理、2件以BOO辦理，並且已全部營運中；而屬於服務購入型有5件、使用者負擔型有2件、混合型有3件。屬於公營住宅部分有35件，其中22件以BT方式辦理(PFI推進室並未將該方式之案件列入統計)、8件以BTO方式辦理、2件以BOO方式辦理、1件以BOT方式辦理；而屬於服務購入型有33件、混合型有2件。另因日本PFI法至2011年6月方修法將事業範圍中公營住宅修改為租賃住宅，故至目前尚未有相關放寬範圍之設施採用PFI辦理，上述PFI事業列表詳見附件一。

#### 第二項 鯖江市社會福利複合設施 PFI 事業案例<sup>73</sup>

##### 一、計畫背景

福井縣鯖江市在市區中心因人口減少、高齡化的發展及公司行號流失，故空地和空房逐漸增加，社區空洞化造成向心力下降。2000年2月本街2丁目的和平堂鯖江店關門以後，到現在舊址沒有被有效地活用。因此，為了打造能支援高齡社會及和環境負荷小的街道建設，並有效活用過往以來積蓄的社會財富，來構築有魅力的中心市區。因此以2000年3月製定的「鯖江市中心市區活化基本計畫」為基礎，活用舊和平堂舊址來興建應付高齡社會的福利設施、增加入住人口的都市居住設施和活性化的地區交流據點。因此運用1999年公布施行之PFI法的民間參與方式，推動公共建設之整備，包含地區交流中心(活性化的地區交流據點)、特定公共租賃住宅(增加入住人口的都市居住設施)及照顧住宅(應付高齡社會的福利設施)。

<sup>72</sup> 本研究整理自：1.PFI推進委員會，事業情報，<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html>，到訪日期：2012年6月25日。2.日本PFI・PPP協會，PFI・PPP事業案件，<http://www.pfikyokai.or.jp/pfi-data/>，到訪日期：2012年6月25日。3.株式会社PFIネット，PFI公募・公開情報，<https://www.pfinet.jp/open/list.php>，到訪日期：2012年6月25日。

<sup>73</sup> 相關計畫歷程及文件資料整理自鯖江市長壽福祉課網站，福祉複合施設整備等PFI事業について，<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=2192>，到訪日期：2012年6月25日。

## 二、計畫概要

基地為鯖江市本街2丁目2番土地，面積約3,700m<sup>2</sup>，預計興建下述設施(詳圖3.4)：

### (一)地區交流中心

促進世代之間交流，作為增進健康和生活機能活動以及創出可供多世代利用功能的設施，包括多用途大廳、健身房、交流室、大澡堂及商業設施等。

### (二)特定公共租賃住宅

興建作為出租給中堅所得家庭的租賃住宅14戶，需除去段差、增設扶手等無障礙通用設施功能，住戶類型需能應付2K(2房，附帶廚房)、2DK(2房，附帶餐廳和廚房)、2LDK(2房，附帶客、餐廳和廚房)等的家庭構成的需求。

### (三)照顧住宅

設定入住定額50人，須以10人為一照顧單元，設立吃飯、談話、娛樂等空間，並提供關於生活、健康等諮詢、膳食服務、入浴服務，進行緊急時對應等必要的房間。另外，必須得到介護保險法的「特定設施入住之生活介護」的指定，作為新型照顧住宅。



圖3.4 鯖江市社會福利複合設施PFI事業基地圖及現況照片

### 三、事業方式

基於PFI法，以BTO模式進行，實施事業的事業者以必要的資金來設計及興建滿足要求水準的地區交流中心、特定公共租賃住宅以及照顧住宅，竣工之後轉移所有權，並進行設施的維持管理以及營運。

本案於同一棟建築物中分2個PFI事業辦理，分別為1.鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅PFI案；2.鯖江市照顧住宅PFI案，2個PFI事業是獨立的，但於該2案執行上密接不可分，故招商時仍希望引導投標者之構成員能盡量一致，並合併進行綜合評選。由事業者進行1.鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅之設計、建設、所有權移轉、維持管理、租賃住宅入住相關物業管理、地區交流中心營運等；2.鯖江市照顧住宅之設計、建設、所有權移轉、營運、維持管理。

### 四、法律及財務分析

#### (一)法律分析

如表3.10所示，鯖江市社會福利複合設施PFI事業應遵守之法令包括中央與地方相關法規。

鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅PFI案	鯖江市照顧住宅PFI案
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方自治法</li> <li>2. 都市計畫法</li> <li>3. 建築基準法</li> <li>4. 道路法</li> <li>5. 消防法</li> <li>6. 關於促進高齡者、殘障者順利利用特定建築物之建築法律</li> <li>7. 關於建築物內衛生環境確保之法律</li> <li>8. 關於廢棄物的處理及清掃之法律</li> <li>9. 噪音規制法</li> <li>10. 振動規制制</li> <li>11. 勞動安全衛生法</li> <li>12. 電氣事業法</li> <li>13. 關於建設工程資材的資源回收化之法律</li> <li>14. 關於推進國家環境物品調達之法律</li> <li>15. 公眾浴場法</li> <li>16. 福井縣建築基準法施行條例</li> <li>17. 福井縣福利街道建設條例</li> <li>18. 福井縣公共浴場基準條例</li> <li>19. 鯖江市環境基本條例</li> <li>20. 鯖江市環境市民條例</li> <li>21. 鯖江市景觀條例</li> <li>22. 其他的關係法令以及條例等等</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 老人福利法</li> <li>2. 社會福利法</li> <li>3. 介護保險法</li> <li>4. 地方自治法</li> <li>5. 都市計畫法</li> <li>6. 建築基準法</li> <li>7. 道路法</li> <li>8. 消防法</li> <li>9. 關於促進高齡者、殘障者順利利用特定建築物之建築法律</li> <li>10. 關於建築物內衛生環境確保之法律</li> <li>11. 關於廢棄物的處理及清掃之法律</li> <li>12. 噪音規制法</li> <li>13. 振動規制制</li> <li>14. 勞動安全衛生法</li> <li>15. 電氣事業法</li> <li>16. 關於建設工程資材的資源回收化之法律</li> <li>17. 關於推進國家環境物品調達之法律</li> <li>18. 福井縣建築基準法施行條例</li> <li>19. 福井縣福利街道建設條例</li> <li>20. 鯖江市環境基本條例</li> <li>21. 鯖江市環境市民條例</li> <li>22. 鯖江市景觀條例</li> <li>23. 其他的關係法令以及條例等等</li> </ol>

表3.10 鯖江市社會福利複合設施PFI事業應遵守之法令

此外，對於投標者之法律資格有以下限制：

- 1.依據建築師法第23條完成一級建築師事務所之登錄。
- 2.關於建築物等設施，須滿足以下之要件：
  - (1)基於建設業法第3條規定，就建築一式工事及機械器具設置工事，受有特定建設事業之許可；
  - (2)接受建設業法第27條之23所訂之經營審查事項評比者，其經營事項審查結果之綜合評比之分數應達1000點以上。
- 3.鯖江市照顧住宅PFI案須由從事高齡者介護服務業者擔任代表人，且須為在福井縣內實際營運業績的介護業者。

## (二)財務分析

### 1.鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅PFI案

事業者的收入包含：

#### (1)市政府支付建築物、設備以及日常用具備品等的費用

事業者在辦理各項設施設計及興建時，需自行籌措經費辦理，待興建完成並移轉所有權後，市政府一次給付，支付額度於整個社會福利複合設施(地區交流中心、特定公共租賃住宅及照顧住宅)以12億日圓(含稅)為上限。

#### (2)有關營運管理業務的服務購入費

#### (3)其他向使用者開放之設施使用費、獨自業務收入

### 2.鯖江市照顧住宅PFI案

事業者的收入包含：

#### (1)市政府支付建築物、設備以及日常用具備品等的費用

事業者在辦理各項設施設計及興建時，需自行籌措經費辦理，待興建完成並移轉所有權後，市政府一次給付，支付額度於整個社會福利複合設施(地區交流中心、特定公共租賃住宅及照顧住宅)以12億日圓(含稅)為上限。

#### (2)介護保險所給付報酬

(3)設施用戶的使用費

(4)事業者獨自地進行的附加服務收入

事業者的支出包含：

(1)向市政府支付之租金

(2)各項營運管理所需支出費用

## 五、招商甄審過程

表3.11所示為鯖江市社會福利複合設施PFI事業實施的實際計畫時程，鯖江市為確保客觀性，於選定民間事業者時，設置由具有學識經驗者構成之甄選委員會，成員包括鯖江市官員、大學教授及地方人士等，共有11人，得標廠商為木原建設・わかたけ共済部。

時間	事項
2003.06.25	實施方針公布
2003.07.24	實施方針的詢問回答
2003.08.05	特定事業的選定公布
2003.08.07	募集要項與要求水準書公布
2003.08.21	條件規定書公布
2003.08.29	募集要項的詢問回答(第一次)
2003.09.12	事業參加之企業公布(共3家，資格均通過)
2003.10.03	募集要項的詢問回答(第二次)
2004.01.29	民間事業者選定結果公布
2004.02.13	簽訂契約(暫定)
2004.02.18	民間事業者選定審查會的講評
2004.02.24	契約(暫定)獲得鯖江市議會通過
2004.02.25	特定事業契約書及約款公布
2005.10.16	鯖江市照顧住宅PFI案開始營運
2005.10.22	鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅PFI案開始營運
2025.03.31(預計)	維持管理與營運之期限

表3.11 鯖江市社會福利複合設施PFI事業之實際計畫時程



## 六、PFI事業架構

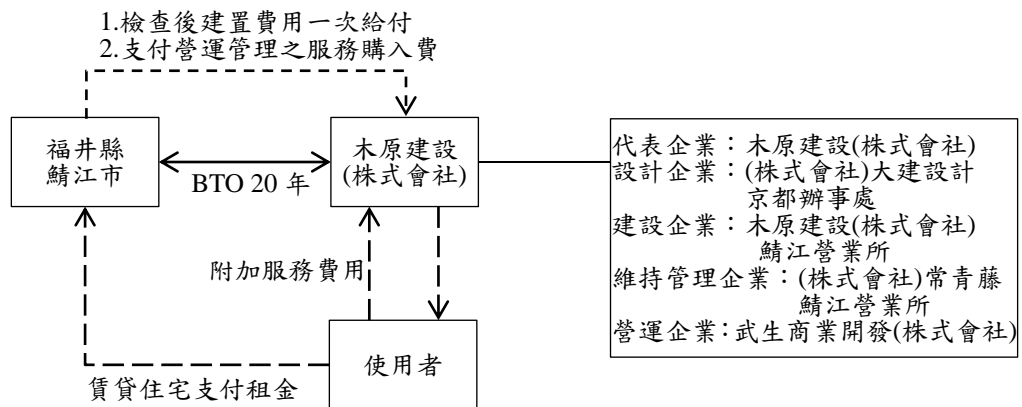


圖3.5 鯖江市地區交流中心、特定公共租賃住宅PFI案事業架構

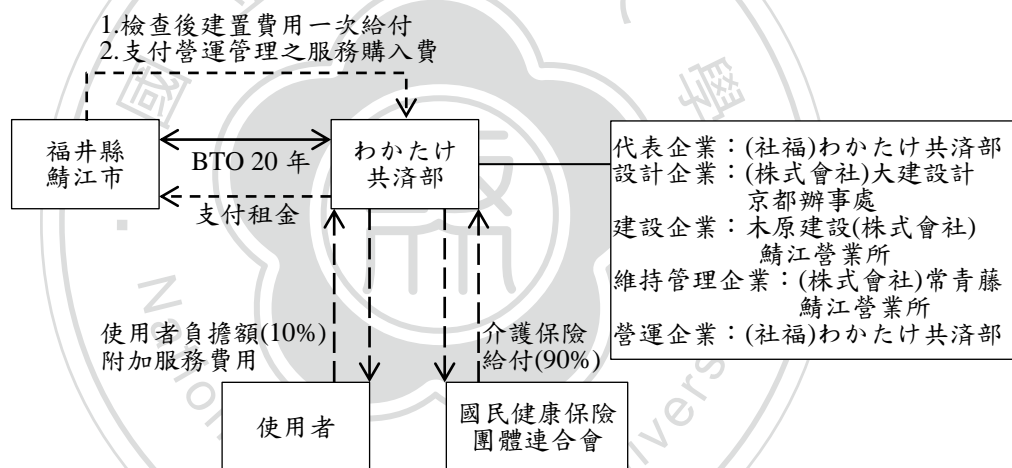


圖3.6 鯖江市照顧住宅PFI案事業架構

## 七、責任與風險分擔

儘管計畫之整備、維持管理及營運責任均由民間事業者負擔，但計畫為藉由適切地分擔風險，以提供低廉且高品質之服務，因此對於應由鯖江市負擔之事項，則在民間機構與神戶市之協議基礎上，由市政府負擔之，表3.12 即為本計畫預先規劃之責任分擔表。

階段	種類	內容	負擔者	
			鯖江市	SPC
共通	募集要項的錯誤	募集要項的錯誤所生之風險	○	
	法令之變更	變更給本事業直接帶來影響的法令	○	
		其他的法令變更		○
	變更消費稅率	變更消費稅率所生之風險	○	
	第三者賠償	調查、施工的噪音、振動、地基下陷的情形		○
	居民問題	關於設施之設置的居民反對運動、訴訟	○	
		關於調查、施工的居民反對運動、訴訟		○
	勞動災害	設計、興建、營運、維持管理等員工的勞動災害		○
	環境保全	設計、興建、營運、維持管理等環境保全		○
	團隊成員的風險	團隊成員的能力不足導致計畫變更、延遲的成本增加		○
	市政府的支付延遲	市政府的支付延遲所生之風險	○	
	瑕疵擔保	隱藏的瑕疵擔保責任		○
	不可抗力	由於天災、戰爭、暴動的工程費、維持管理費的增加	○	△
	事業的終止、延期	市政府的指示、議會不承認		○
設施設計必要的許可等的延遲			○	
事業者的放棄、破產			○	
計畫	調查、測量錯誤	民間事業者辦理的調查測量		○
		市政府實施的調查測量	○	
設計內容	民間事業者實施的設計		○	
、設計階段	設計變更	市政府的條件提出、指示的不完備導致變更	○	
		變更給本事業直接帶來影響的法令	○	
		其他的法令變更		○
	設計監理	監理設計的錯誤		○
備標成本	備標成本之負擔		○	
施工階段	資金調度	興建設施必要的資金調度		○
	補助金領取	補助金不能領取的情形	○	
	事業用地的確保	施工必要事業用地的確保	○	
	材料放置場的確保	施工必要材料放置場的的確保		○
	計畫變更	施工期間由於市政府的需求計畫、性能要件的變化導致延遲、成本增加	○	
		民間事業者變更提案的計畫		○
	完工期限超過	施工時因設計錯誤、當地糾紛等發生，工程的完工期限超過導致契約規定的營運時間延遲		○
		變更給本事業直接帶來影響的法令	○	
		其他的法令變更		○
	施工費增加	市政府指示導致施工費增加	○	
		事業者自身原因導致施工費增加		○
	未完工	起因於市政府	○	
		因事業者自身責任		○
	性能不符	契約約定的規格不適合(包括施工不良)、並導致相關營運延遲		○
施工管理	施工管理所生之風險		○	
設施損傷	交付前的設施損傷		○	

維持管理階段	物價	維持管理費市場價格的變化	○	△
	維持管理費的上升	事業者原因導致維持管理費的上升		○
	設施損傷	因可歸責事業者的事務、火災而造成的設施損傷		○
		因上述原因而造成的設施損傷	○	
	物損事故	因可歸責事業者之物損		○
		因上述原因而造成的物損	○	
性能	要求規格不適合		○	
	規格不適合導致設施、設備損害、對設施營運的傷害		○	
營運階段	需要風險	隨著使用者減少導致收入的減少		○
	使用者的請求賠償責任	因營運上的事故或施工期間不能發現的瑕疵事故等導致使用者的損害賠償		○
	根據行政的規格變更要求	營運期間隨著政策、制度變更導致性能條件的水準變更所需的改修費用	○	
	設施、設備的折舊	隨著技術革新等等的設施、設備的折舊	○	
	法令的變更	關係設施、設備的制度或規範限制的變更導致的再投資、服務停止	○	
	由於事故導致保有物的損害	因歸責第3人事務導致設施、設備等的損害發生	○	
		因歸責事業者導致設施、設備等的損害發生		○
周邊居民的請求賠償責任	因營運上的問題而造成周邊居民損害發生的賠償責任			

負擔者：主負擔○ 副分擔△(關於主分擔、副分擔的比例依條件規定書明示)

表 3.12 鯖江市社會福利複合設施 PFI 事業之預先規劃責任分擔表

## 八、執行經驗重點

### (一)不同性質設施之整合

本計畫於同一基地內整合不同的設施，以因應人口減少、高齡化的發展及公司行號流失等問題，並避免高齡者居住設施的標籤化及社會隔離。另因應經營主體屬性之不同，同一計畫分成2個契約執行，其一為地區交流中心、特定公共租賃住宅的契約，代表企業為專長於建設開發之木原建設(株式會社)，另一為照顧住宅的契約，代表企業為專長於老人福利事業經營之わかたけ共済部。

### (二)服務購入型BTO與使用者付費制度

本計畫之設施係採BTO方式辦理，木原建設(株式會社)於興建完成後，政府即將其買下，因此，租賃住宅的租金係繳交給公共設施管理人，即鯖江市政府，但是，鯖江市政府仍需支付維持管理及營運費用給PFI事業者。另照顧住宅部分有介護保險所給付報酬，至於其他向使用者開放之設施使用費、獨自業務收入及

附加服務收入，皆由使用者直接支付給營運者。

### (三)民意機關對契約書之確認

在日本地方政府PFI事業中，當計畫規模達一定水準時，政府與民間所簽訂之契約書，尚需經過民意機關的追認。以本計畫為例，由於工程款以12億日圓(含稅)為上限，因此在2004年1月選出民間事業者、2月13日簽訂暫定契約，到2月24日由市議會決議通過確認後，該計畫之契約書方真正生效；契約變更時亦同，本計畫曾於2005年1月辦理契約變更、1月14日簽訂暫定變更契約條款，到1月25日由市議會決議通過確認後，變更方真正生效。



## 第四章 我國與日本民間參與高齡者住宅設施之比較分析

由於日本的社會型態與我國較為相似，且相較於我國在1993年邁入高齡化社會，日本早於1970年即已邁入高齡化社會，對於高齡者居住之課題及因應，日本實為我國因應人口少子化及急速老化之情形下，值得作為借鏡之對象。另有鑑於民間參與公共建設已為國際趨勢，日本於1999年公布PFI法與我國於2000年公布促參法作為民間參與公共建設之法源依據。本章將就我國與日本民間參與高齡者住宅設施之政策法治面再佐以相關案例進行比較後，提出相關課題及建議。

### 第一節 民間參與老人住宅之課題分析

#### 一、課題一：民間興辦老人住宅之法令依據

##### (一)背景說明

我國雖早於1980年制定老人福利法時，即予以明定省（市）、縣（市）主管機關得視實際需要，興建或鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅，但早期政府及民間均致力於經濟發展，老人福利政策與相關需求意識未受重視。1990年以後，由於政治及社會環境急遽變化，伴隨著家庭結構改變，且我國已於1993年邁入高齡化社會，其所衍生之老人福利需求問題，開始受到重視。1997年5月31日修正之老人福利法，除延續由政府興建或鼓勵民間興建老人住宅外，更進一步將其與國民住宅結合，並確定老人住宅只租不售之政策，

2000年促參法公布後，有關民間參與老人住宅方面，於2003年將老人住宅列為優先推動之促參公共建設項目，並於2005年行政院核定促進民間參與老人住宅建設推動方案後始進行試辦，期間各部會並配合完成制定老人住宅相關之設計規範及管理要點，惟該方案試辦期間民間申請案件計27件，均無成功案件，經行政院檢討已於2008年停止試辦。

2007年全文修正老人福利法時，配合社會福利政策綱領及整體住宅政策住宅法草案，將老人住宅納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃，僅於老人福利法第33條政策宣示直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅。住宅法已於2011年12月30日公布並自公布後一年施行，所稱之社會住宅係為由政府興辦

或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少10%以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅，其中65歲以上之老人即符合前述之特殊情形或身分，亦即將老人住宅納為社會住宅之一環。

老人住宅之屬性原為依老人福利法設置，並經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施，得依促參法辦理。目前政府之政策已將老人納入住宅法中社會住宅之特殊身分者，並訂有社會住宅申請、興辦方式、優惠及獎勵措施等相關規定。以老人為租住對象所興辦之社會住宅，未來究竟可否適用促參法或僅得適用住宅法，難免產生疑慮。

## (二) 課題分析及建議對策

民間興辦老人住宅之法令依據究竟應適用促參法或住宅法，為一重大課題。以住宅法中社會住宅之租住對象及相關規定觀之，社會住宅本質上為社會福利設施，於住宅法草案中，亦曾明文規定社會住宅為社會福利設施，但於研修時已刪除。另適用促參法辦理開發之社會福利設施，僅明定有殯葬設施，其他則須經中央目的事業主管機關認定<sup>74</sup>。若認定上有疑義，則由主管機關會商中央目的事業主管機關認定之<sup>75</sup>。

由於住宅法所稱之社會住宅僅需提供10%以上供具特殊情形或身分者租住即可，亦即可能高達九成係作為一般出租住宅使用。以老人住宅而言，我國2003年雖已認定老人住宅為促參公共建設項目，但究其原因係為促進民間參與老人住宅建設推動方案試辦老人住宅有所依據，當時租住對象僅限於老人。

由於住宅法並未明文規定社會住宅之興辦排除促參法之適用，如民間興辦社會住宅提供給具特殊情形或身分者之比例過半或更高時，亦即公益性提高時，得否依促參法施行細則第8條經中央目的事業主管機關（即內政部）認定後抑或在認定上有所疑義時，由主管機關（即行政院公共工程委員會）會商中央目的事業主管機關（即內政部）認定為社會福利設施後，採促參法辦理，而發生促參法及

<sup>74</sup> 促參法施行細則第8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：一、依法核准設置之殯葬設施。二、其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施。」

<sup>75</sup> 促參法施行細則第20條：「本法第三條第一項所稱各項公共建設，其認定如有疑義，由主管機關會商中央目的事業主管機關認定之。」

住宅法間之競合問題。

觀諸住宅法在獎勵民間興辦社會住宅上與促參法鼓勵民間參與公共建設之優惠措施上，多有類似之相關規定，如得使用公有土地、使用公有非公用土地之出租及設定地上權租金優惠、地價稅減徵等等，惟住宅法雖已於2011年12月30日公布，並將自公布後一年施行，但其子法及相關規定均尚未公佈，相較之下促參法已施行12年，整體配套措施已趨於完整成熟。本論文就民間參與老人住宅依促參法公共建設辦理及依住宅法社會住宅辦理之相關規定，比較分析如表4.1，相關法令對照則詳見附件二。

項目	比較分析
興辦方式	<p><b>在興辦主體上：</b>住宅法明定民間及縣市政府均得興辦社會住宅。促參法則因係規範民間參與公共建設，故其主體為民間機構，但各級政府均得以政府採購法辦理公共建設之採購。</p> <p><b>在興辦方式上：</b>促參法明定有BOT、無償BTO、有償BTO、ROT、OT、BOO等6種民間參與方式。住宅法中民間以新建方式辦理社會住宅相當於促參法第8條第1項第6款BOO方式；另由政府興辦後委託民間經營管理之社會住宅則相當於促參法第8條第1項第5款OT方式。</p>
民間興辦之申請及審核	<p><b>在申請程序上：</b>民間依住宅法興辦社會住宅，可分為(1)依第15條檢具申請書、興辦事業計畫及有關文件，自提申請；(2)依第22條政府以直接興建、合建分屋、設定地上權予民間合作興建之方式興辦社會住宅時，政府依據政府採購法及相關法規辦理時，民間依其規定檢具所需文件提出申請兩大類。民間依促參法參與公共建設之申請程序可分為(1)依第42條辦理之政府規劃案件，民間應依第43條規定檢具文件提出申請；(2)依第46條辦理之民間自行規劃案件，此部分又可分為民間自行備具土地案件及政府提供土地、設施案件兩種。</p> <p><b>在審查上：</b>住宅法方面，依前述兩大類(1)民間依第15條提出申請者，縣市政府得邀請相關機關或學者、專家，以合議制方式辦理；(2)政府依第22條以直接興建、合建分屋、設定地上權予民間合作興建之方式興辦社會住宅時，係以政府採購法及相關法規辦理審查作業。促參法方面，(1)依第42條辦理之政府規劃案件，於第44條明定審核相關規定；(2)依第46條辦理之民間自行規劃案件，在審核上則另訂有子法。</p> <p><b>在相關子法制定上：</b>住宅法方面，申請興辦應備文件、審查事項、核准、撤銷或廢止核准、事業計畫之內容、變更原核定目的之處理及其他應遵行事項之辦法尚未制定。促參法方面，則已依授權</p>

	<p>訂有「民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法」，並就依第46條民間自行規劃案件訂有「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設注意事項」。</p> <p><b>在申請及審核程序之爭議處理上：</b>促參法於第47條明文規定準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定，並已訂有「民間參與公共建設申請及審核程序爭議處理規則」。住宅法則未規定。</p>
用地取得	<p><b>在公有土地取得上：</b>住宅法僅限於公有非公用土地，促參法則無此限制。</p> <p><b>在公有建築物取得上：</b>住宅法明定得由公產管理機關提供。促參法對於公有土地上之建築物提供民間使用之對價計收標準暨其收費名目，未有規定，故依該法第2條規定，適用土地法、國有財產法等其他有關法律規定辦理<sup>76</sup>。</p> <p><b>在提供土地給民間使用之方式上：</b>住宅法僅有出租及設定地上權兩種方式，促參法則有訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式。</p> <p><b>在出租及設定地上權之租金優惠辦法訂定上：</b>住宅法方面，民間使用公有非公用土地或建築物之出租及設定地上權優惠辦法尚未制定。促參法方面，已訂定促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法。</p> <p><b>在零星公有土地讓售上：</b>住宅法規定應由出售公有土地機關依讓售當期公告土地現值辦理讓售予民間。促參法則因已於第一項就公共建設需使用公有土地取得上即得辦理撥用，故僅就以BOO方式辦理者，規定經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。</p>
政府補貼或投資	<p><b>在政府補貼之前提上：</b>住宅法及促參法均係考量社會住宅或公共建設未具完全自償之能力時，得由政府補貼之。惟促參法規定須經甄審委員會評定後始得為之。</p> <p><b>在補貼項目上：</b>住宅法規定主管機關得補貼民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用。促參法則規定主管機關得補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。</p> <p><b>在補貼利息或投資程序上：</b>促參法規定如涉及中央政府預算者，應報請行政院核定，如無則由主辦機關自行核定，且均應循預算程序辦理。住宅法則未有相關規定。</p>
中長期資金之提供	住宅法及促參法均係規定政府得視民間資金融通之必要，提供中長期資金。

<sup>76</sup> 行政院公共工程委員會民國 100 年 12 月 26 日工程促字第 10000486960 號函。



重大天然災害復舊貸款	在重大天然災害復舊貸款之提供上：促參法有明文規定，住宅法則無。
營利事業所得稅之免納	在免納營利事業所得稅上：促參法有明文規定，民間參與重大公共建設，得享有最長五年免納營利事業所得稅之優惠，財政部並已訂定民間機構參與重大公共建設適用免納營利事業所得稅辦法。住宅法則無。
投資之抵減	在投資之抵減上：促參法有明文規定，民間參與重大公共建設，得享有投資抵減，財政部並已訂定民間機構參與重大公共建設適用投資抵減辦法。住宅法則無。
進口貨物關稅之免徵及分期繳納	在進口貨物關稅上：促參法有明文規定，民間機構興建及營運重大公共建設所需之進口貨物，得享有關稅免徵或分期繳納之優惠，財政部並已訂定民間機構參與重大公共建設免徵及分期繳納關稅辦法。住宅法則無。
賦稅之減免或減徵	<p>在適用對象上：住宅法中民間興辦之社會住宅即得適用。促參法中則需符合促參法所稱之重大公共建設始能適用，亦即一般公共建設無法適用。</p> <p>在賦稅減免或減徵項目上：住宅法僅列有地價稅得予減徵，而非減免；促參法則規定地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅，得予減免。</p> <p>在賦稅減免或減徵辦法訂定上：住宅法方面尚未訂定民間興辦社會住宅減徵地價稅辦法。促參法方面，各縣市政府均已訂定民間機構參與重大公共建設減免地價稅房屋稅契稅辦法。</p>
民間向服務對象收取費用之管制	<p>住宅法授權由各縣市政府訂定社會住宅租金計算及分級收費辦法，並排除土地法第97條規定城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息10%為限之適用，惟該辦法尚未訂定。另社會住宅之興辦人亦得依入住者需求提供或協助引進之服務，並收取費用。</p> <p>促參法則針對屬公用事業者，得規範民間機構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，於簽訂投資契約前，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。修正時亦同。</p>
監督及管理	在監督管理上：促參法第52條明定興建或營運期間，民間機構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，得(1)要求定期改善；(2)屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部；(3)中止後仍未改善者，終止契約。住宅法則於第30條規定縣市政府應自行或委託機關(構)、學校、團體對社會住宅之經營管理者進行監督，但就如何監督未有明確規定，亦未授權訂定相關辦法。

	<p><b>在接管上：</b>促參法除於第53條定有主辦機關於中止其興建、營運一部或全部或終止投資契約時，為維持該公共建設之營運，必要時得予以強制接管營運外，另於第52條定有融資機構/保證人之接管權。住宅法則規定民間興辦社會住宅因故無法繼續營業時，須予以適當安置，縣市政府亦可協助安置。必要時，得予接管。</p> <p><b>在營運績效之評估或評鑑上：</b>促參法規定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，亦即享有優先訂約權。並於促參法施行細則第61條規定營運期間每年至少辦理1次績效評估，其評估辦法則由個案訂於投資契約中。住宅法規定縣市政府應自行或委託機關（構）、學校、團體對社會住宅之經營管理者進行定期評鑑，其結果應公告周知，對於評鑑優良者給予獎勵。</p> <p><b>在子法制定上：</b>促參法方面，已就民間參與醫療設施、經建設施、社會福利設施、交通建設及觀光遊憩重大設施、農業設施、運動設施、教育設施、文化設施、環境污染防治設施、勞工福利設施等類別之公共建設訂有接管營運辦法。住宅法方面，社會住宅之經營管理者評鑑及獎勵辦法、民間興辦之社會住宅接管辦法等子法均尚未制定。</p>
--	--

表4.1 老人住宅依促參法或住宅法辦理之比較分析表

由我國老人住宅之演進來看，民間參與老人住宅之法令依據似已由為依老人福利法辦理之社會福利設施得適用促參法辦理之方式，轉為依住宅法中社會住宅之方式辦理。但社會住宅之本質難謂非屬社會福利設施，尤其是提供高比例供具特殊情形或身分者租住之社會住宅，因老人福利法及住宅法之中央主管機關均為內政部，本論文建議應於住宅法中明定民間興辦社會住宅得依促參法及住宅法中擇一辦理，並明定其可依促參法辦理之標準，或可參考促參法排除政府採購法之模式<sup>77</sup>，於住宅法中以明示方式排除促參法之適用，免生疑議。

值得一提的是日本推動租賃住宅之作法，原僅限於公營住宅(以低收入者為對象的租賃住宅)得以PFI方式辦理，在修法後，除公營住宅外，擴大適用對象包括特定公共租賃住宅(以中堅所得者為對象的租賃住宅)、以高齡者為對象的租賃住宅、地方住宅供應公社等整備的租賃住宅(詳表4.2)，亦即日本目前是以PFI方式推動老人住宅，與我國為達到住宅整體規劃之目標將社會住宅納入住宅法中一

<sup>77</sup> 促參法第 48 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。」

併規範，而非採列入促參法適用對象之方式處理，有所不同。

對象設施	改正前 PFI 法的 「公營住宅」	改正後 PFI 法的 「租賃住宅」
公營住宅 (以低收入者為對象的租賃住宅)	包含	包含
特定公共租賃住宅 (以中堅所得者為對象的租賃住宅)	不包含	包含
以高齡者為對象的租賃住宅	不包含	包含
地方住宅供應公社等 整備的租賃住宅	不包含	包含

備註：PFI法第二條公營住宅修改為租賃住宅，並擴大對象設施。

表4.2 日本PFI法2011年6月1日修正公營住宅之相關規定<sup>78</sup>

二、課題二：住宅法規定社會住宅應提供至少10%以上比例出租予具特殊情形或身分者，其最低比例是否合理。

#### (一)背景說明

依據住宅法第3條規定，社會住宅係指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少10%以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅，其立法理由為考量部分具特殊情形或身分者，難於民間承租適居或負擔得起之住宅，爰由政府興辦或獎勵民間興辦社會住宅，以解決其居住之問題；另為避免前述居民被標籤化問題，以適當比例融居或混居方式保障其居住之尊嚴及維護居住環境品質，惟該適當比例須由直轄市、縣（市）主管機關本於權責，因地制宜考量另定之。

#### (二)課題分析及建議對策

有關社會住宅保留給具特殊情形或身分者之比例，參考立法院之院會紀錄顯示，內政部原提之住宅法草案僅規範應提供適當比例出租予具特殊情形或身分者，

<sup>78</sup> 內閣府民間資金等活用事業推進室，PFI法改正法に関する説明会，2011年6月，頁29。

另立法委員陳節如則提案至少保留30%，最後通過的版本為10%<sup>79</sup>，推知10%此一最低比例應為協商之結果。

目前住宅法第4條所定具特殊情形或身分者，包括(1)低收入戶；(2)特殊境遇家庭；(3)育有未成年子女3人以上；(4)於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家且未滿25歲者；(5)65歲以上之老人；(6)受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女；(7)身心障礙者；(8)感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者；(9)原住民；(10)災民；(11)遊民等11種類型。除(4)及(6)以外，其餘類型均無年齡上之限制，亦即其類型中亦有可能含括65歲以上之老人。

我國在2011年底65歲以上老年人口佔總人口比率已達10.9%，且在人口趨勢呈現少子化及急速老化之情形下，老年人口佔總人口比率將逐年攀高，而住宅法所定具特殊情形或身分者之多數類型均亦可能含有老年人口，住宅法規定社會住宅僅提供至少10%以上比例出租予具特殊情形或身分者，其最低比例是否合理，有待商榷。本論文建議應酌以提高，始能達到解決具特殊情形或身分者居住問題之立法目的。經查民國101年5月立法院第8屆第1會期第10次會議議事錄，立法委員鄭麗君等24人擬具住宅法第三條條文修正草案，已決議交內政委員會審查。

三、課題三：住宅法明列包含65歲以上之老人在內，共計有11種類型特殊情形或身分，均可作為興辦社會住宅之依據，並未就各類型特殊情形或身分予以區分其得享有之獎勵及優惠，是否合宜？

#### (一)背景說明

住宅法第4條所定具特殊情形或身分者，包括65歲以上之老人在內明定有11種類型，並為保留將來各項政策扶助之對象，另增列其他經中央主管機關認定者。

依住宅法第3條第1項第2款規定，民間興辦之住宅，只要是專供出租，且有10%以上比例出租給住宅法第4條所定具特殊情形或身分者，即符合社會住宅之定義，得依住宅法第15條規定向直轄市、縣(市)主管機關提出申請，核准後即得享有興辦社會住宅之相關獎勵及優惠措施，包括使用公有非公用土地或建築物之

<sup>79</sup> 立法院公報，第100卷第88期，院會紀錄。

租金優惠、減徵地價稅等等。

除此之外，亦規範內政部應於住宅法施行後二年內，完成相關價格租金資料蒐集(包括居住地區合理住宅價格租金水準、受補貼家戶之所得、人口數量與弱勢狀況)、負擔標準與合理補貼金額計算方式之建立。

## (二)課題分析及建議對策

我國對於相對弱勢或特殊情形之對象，在安置及照顧住居上，在住宅法未公佈前，多由各主管部會依其職責所管之法律或行政規則辦理之，為能就住宅整體規劃，始推動整體住宅政策之核定及住宅法之立法。

目前住宅法明列有11種類型特殊情形或身分，並未就各類型特殊情形或身分予以區分，均可作為興辦社會住宅之依據，另於住宅法第26條規定，社會住宅應考量其租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，提供適宜之設施或設備。有關設施、設備之項目，則由政部會商有關機關訂定之。以11種類型特殊情形或身分來看，其中65歲以上老人及身心障礙者，在住宅基本設施、設備設計及營運管理上有其特別規範，亦即民間如以老人或身心障礙者為興辦社會住宅之依據，相對於其他類型，在設計、興建及營運管理上即須有特殊之考量，並須支付相對較高之興建成本及營運管理費用。在政府為獎勵民間興辦社會住宅，如不分類型均提供相同獎勵及優惠措施之前提下，恐造成民間為節省多餘之興建及營運成本，而只願興辦排除老人65歲以上老人及身心障礙者以外為租住對象之社會住宅。

由於住宅法相關子法尚未制定，本論文建議就65歲以上老人及身心障礙者此類需提供額外之設施、設備或服務之社會住宅，政府應研擬額外的補貼、獎勵及優惠措施，始能達到鼓勵民間興辦此類租住對象之社會住宅。

四、課題四：住宅法規定社會住宅專供出租之用，是否欠缺採行其他方式之彈性？

### (一)背景說明

住宅法明文規定，社會住宅係指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少10%以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。

老人住宅原於1980年制定之老人福利法中，係指由政府興建或鼓勵民間興建

適合於老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人購置或租賃之需。至1997年5月31日修正之老人福利法，則將老人住宅之興辦與國民住宅結合並確定老人住宅只租不售之政策。在2011年住宅法立法後，老人住宅納為社會住宅之一環，亦規定社會住宅專供出租之用。

## (二) 課題分析及建議對策

根據崔媽媽基金會統計，有高達9成房東不願意租房子給老人、低收入戶、身心障礙者或單親家庭等社會弱勢族群，其中又以對獨居老人和精神障礙者最為排斥，願意租屋的比率低於一成。台北市議員吳世正表示，高齡化社會已是趨勢，對於高齡獨居長者租屋不易問題，政府有必要提供必要的協助<sup>80</sup>。在自由交易市場上，老人顯為房東排斥之租住對象，且一般住宅均非為老人居住而有提供適宜之設施或設備，政府應儘速推動社會住宅以照顧老人租屋之需求。

以租住社會住宅之65歲老人而言，多為無自有住宅，在入住社會住宅後亦難有在外承租適合老人居住或負擔得起購買住宅而搬離社會住宅之情事發生，如無住宅法第32條<sup>81</sup>所稱之情形，即可租住至死亡為止，以我國平均餘命約80歲觀之，其租住年期約十餘年，故對老人此一類型身分者，社會住宅採專供出租之用應屬合理。但觀諸住宅法第4條所明定之其餘10種具特殊情形或身分，其對自有住宅之需求相對較高，而又可能因其特殊情形或身分致使購買住宅有其困難，一般住宅租金又高於社會住宅之情形下，導致其租用社會住宅之年期恐相當長。

綜觀我國社會住宅政策與日本社會住宅之發展歷程皆為由早期的政府開發逐漸轉型為民間投資，日本到近期已走入配合整體都市發展及化公(公共住宅)為私(由承租戶購買)的導向。但我國住宅法中之社會住宅明訂有11種類型具特殊情形或身分者，未就其特性予以區分，一體適用僅能出租，而無規劃其他方式，顯

<sup>80</sup> Hinet 房地產，老人悲歌…9 成房東拒絕租屋 UDN2012-05-15 <http://house.hinet.net/realestate/dailynews/2012-05-15/8261284.html>，到訪日期 2012 年 6 月 4 日。

<sup>81</sup> 住宅法第 32 條：「社會住宅之承租人有下列情形之一者，經營管理者得隨時終止租約收回住宅：

- 一、已不符承租社會住宅之資格。
- 二、將住宅部分或全部轉租或借予他人居住。
- 三、改建、增建、搭蓋違建、改變住宅原狀或變更為居住以外之使用。
- 四、其他違反租約規定之行為，經通知後三十日內仍未改善。」

得欠缺彈性。

本論文建議在社會住宅用途上，應視各種具特殊情形或身分者之類型考量規劃使用方式，不應僅限於出租之用，亦可考量由承租戶購買之方式，惟在出租或先租後售之配套條件應併予審慎考量。例如可參考經濟部所推動之006688專案方式辦理。006688專案係經濟部為促進廠商投資設廠，並考量廠商建廠及試運轉期間並無營收，由經濟部工業區開發理基金向行政院中長期資金貸款600億元，取得工業區土地及建築物辦理出租作業，提供承租工業區土地廠商前2年免租金，第3、4年採審定租金六折，第5、6年採審定租金八折，第7年起回復原審定租金之優惠措施；如於租賃期屆滿前提出承購申請，其承租期間已繳納之租金及擔保金得抵充應繳價款。

五、課題五：住宅法中以提供優惠及獎勵方式鼓勵民間興辦社會住宅，未見相關罰則與退場機制之規劃。

#### (一)背景說明

住宅法為鼓勵民間興辦社會住宅，自第17條至第20條規定有相關優惠及獎勵方式，另考量社會住宅興辦人如有將社會住宅轉型為一般住宅之必要，故於第21條第2項明定社會住宅興辦人變更其原核定目的之使用時，於結算、繳清所得之優惠及獎勵金額並安置入住者後，即可塗銷社會住宅之註記。

#### (二)課題分析及建議對策

住宅法中以提供優惠及獎勵方式鼓勵民間興辦社會住宅，並規劃有社會住宅興辦人結算、繳清所得之優惠及獎勵金額並安置入住者後，即可塗銷社會住宅之註記，轉型為一般住宅，而不探究其轉型原因為何。

然未依規定使用社會住宅，如屬可歸責於社會住宅興辦人之事由，且依住宅法第17條第3項規定，民間需用基地內夾雜零星或狹小公有土地時，應由出售公有土地機關依讓售當期公告土地現值辦理讓售，則如社會住宅興辦人反可能因其可歸責事由而獲取土地開發之利益。因此，住宅法第21條第2項關於優惠及獎勵金額繳還之規定，應做更審慎之考量，以免無意興辦社會住宅者，鑽此漏洞而獲

取不當利益。

本論文認為，不應容許社會住宅興辦人先故意以興辦社會住宅之名義取得相關優惠及獎勵後，再以繳回相關優惠及獎勵金額之方式，即可塗銷社會住宅之註記，應就可歸責於社會住宅興辦人之事由致需變更原核定目的之使用時，訂定相關罰則。另似可思考明定列管之期限，並考慮結合住宅法第30條之評鑑制度，以一定年限中經評鑑優良之次數，作為塗銷註記之事由，使社會住宅興辦人因可期待未來塗銷註記所獲利益，而於一定年限中努力經營社會住宅。

參住宅法第30條之評鑑制度，僅明訂評鑑結果優良者應予獎勵，但對於評鑑結果不佳者，卻無規定可要求限期改善或相關罰則，由於社會住宅之評鑑及獎勵辦法尚未制定，建議內政部於訂定該辦法，亦應考量評鑑結果不佳之處理方式甚或退場機制，但如涉及人民權利及義務則應修正住宅法之相關規定。

## 六、課題六：住宅法未具體規範社會住宅之監督。

### (一)背景說明

住宅法第30條明文規定，直轄市、縣(市)主管機關應自行或委託機關(構)、學校、團體對社會住宅之經營管理者進行輔導、監督及定期評鑑；評鑑結果應公告周知。經評鑑優良者，應予獎勵。

惟住宅法第30條僅授權內政部訂定相關評鑑及獎勵辦法，未就直轄市、縣(市)主管機關對社會住宅之經營管理者如何進行監督予以規範。

### (二)課題分析及建議對策

社會住宅須提供至少10%之比例供具特殊情形及身分者租住，使其能有適居之住所，故社會住宅之本質具有公益性。另民間依住宅法興辦社會住宅，更得享有政府所給予之相關獎勵及優惠措施，亦可利用公有非公用之土地或建築物興辦之。但政府在社會住宅之興建及經營期間應如何進行監督，以確保社會住宅之興建進度、工程品質、經營管理品質等，住宅法卻未予以規範。

本論文建議應於住宅中制定直轄市、縣(市)主管機關對於社會住宅之監督管理機制，明訂民間興辦社會住宅於興建或營運期間，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時，直轄市、縣（市）主管機關得為下列處理，並以書面通知興辦人：

- 1、要求定期改善。
- 2、屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部，興辦人並應結算及繳還所取得之優惠及獎勵金額。

七、課題七：住宅法未就社會住宅之興辦人資格予以規範。

#### (一)背景說明

由於住宅法第16條規定，民間興辦社會住宅之辦理方式，得以新建建築物，或增建、改建、修建、修繕同一宗建築基地之既有建築物等方式辦理。並就新建建築物之建築基地規定應符合下列規定之一：

- 1、在實施都市計畫地區達五百平方公尺以上，且依都市計畫規定容積核算總樓地板面積達六百平方公尺以上。
- 2、在非都市土地甲種建築用地及乙種建築用地達五百平方公尺以上。
- 3、在非都市土地丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地達一千平方公尺以上。

以建築基地規定之最小量體來看，民間興辦社會住宅無論在建設或經營管理上，均需擁有龐大資金，亦須有足夠之人力負責管理維護，其資金及人力需求，非一般私人可以負擔，惟住宅法並未就社會住宅之興辦人資格予以規範。

#### (二)課題分析及建議對策

承前所述，本論文建議民間興辦社會住宅之興辦人應以法人或公司為限，較為妥適。由於住宅法對於社會住宅之興辦人資格並未限制，如於住宅法子法中逕為規範，難免有違反法律保留原則之虞。惟興辦人資格仍應以法人或公司為限，故建議於住宅法中應明定民間興辦社會住宅之資格限制以法人或公司為限。

## 第二節 民間參與老人福利機構之課題分析

我國老人福利機構之目的事業主管法規為老人福利法，除於該法中定有福利機構專章，並已就老人福利機構之設立、管理、評鑑及獎勵、服務人員之資格及訓練、接管私立老人福利機構等制定有相關行政規則。

由於老人福利法早於 1980 年即已制定，並規定縣(市)政府應獎助私人設立老人福利機構，歷經三十餘年之沿革，現行老人福利法第 34 條規定老人福利機構由主管機關依老人需要自行或結合民間資源辦理之。

我國促參法於 2000 年公告施行，同年促參法施行細則訂定時亦將依社會福利相關法令設立之社會福利機構及其設施，明訂為符合促參法所稱之社會福利設施，得適用促參法辦理之公共建設項目<sup>82</sup>，目前雖已刪除該項規定，但仍得經中央目的事業主管機關認定後採促參方式辦理。

民間興辦老人福利機構早依老人福利法推動行之有年，且因老人福利機構具高公益性，於老人福利法中規定，私立老人福利機構應辦理財團法人登記(但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記)，並不得兼營營利行為或利用其事業為任何不當之宣傳；促參法雖明訂有 BOT、無償 BTO、有償 BTO、ROT、OT、BOO 等民間參與方式可辦理社會福利設施，惟因民間需投入相當大的興建成本，而我國促參法之主辦機關仍以政府不出資為辦理促參案件之優先考量，以致於社會福利設施之促參案件多採 OT 及 ROT 方式推動，但除促參法外，於政府採購法中亦有工程及勞務採購之相關規定。鑑此，政府在推動民間參與老人福利機構此類公益性高、自償性低之案件，在適用法律程序上及財務可行性上實有探究之必要。本論文淺析民間參與老人福利機構之相關課題如下所述。

一、課題一：主辦機關辦理民間參與公共建設應以促參方式或政府採購等其他方式辦理之課題

<sup>82</sup> 2000 年 10 月 25 日訂定之促參法施行細則第八條：「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：

- 一、依社會福利相關法令設立之社會福利機構及其設施。
- 二、依法核准設置之喪葬設施。」

## (一)背景說明

我國在民間參與公共建設興辦上，主要可分為依政府採購法與促參法兩種模式。採購法較促參法施行在前（政府採購法與促參法分別於1998年5月27日與2000年2月9日公布），且明定採購人員須受有採購法相關專業訓練始得為之，故多數機關對依政府採購法辦理之業務較為熟悉，在公共建設之興辦上得以政府採購法辦理工程及勞務採購，達到公共建設之目的，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，行政院特於2000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。」

依據促參法第2條規定，促進民間參與公共建設應優先適用促參法，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。

另行政院公共工程委員會民國93年6月16日工程技字第09300234640號解釋函，有關機關辦理民間參與公共建設計畫之法規適用原則如下：

- 1、符合促參法第3條第1項所稱公共建設，並依同法第8條第1項規定之民間參與方式辦理者，適用促參法規定辦理。
- 2、各機關經管之公有財產委託廠商營運管理、提供廠商使用或開放廠商投資興建、營運（以下簡稱委外經營使用），須由機關支付對價或由接受服務之第三人支付對價予廠商者，除下列各款情形外，適用政府採購法：
  - (1)依法令辦理出租、放租或放領者。
  - (2)適用促參法者。
  - (3)依其他法律開放廠商投資興建、營運交通、能源、環保、旅遊等建設者。
- 3、各機關經管之公有財產依採購法辦理委外經營使用者，應先查明確實符合國有財產法、地方公產管理法令及其他相關法令規定。

4、機關公有財產開放廠商投資興建、營運而無2、(2)及(3)情形者，其甄選投資廠商之程序，依採購法第99條之規定，適用採購法。

鑑此，主辦機關辦理民間參與公共建設係依循前述原則，辦理民間參與公共建設。

## (二)課題分析及建議對策

主辦機關辦理民間參與公共建設之方式，只要符合促參法第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，即優先適用促參方式辦理，促參法未有規定者，始得依政府採購法或其他辦理方式，是否合宜？

就政府採購法及促參法之立法目的觀之，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，合先敘明。

在政府機關經管之公有財產委託廠商營運管理上，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。

在政府機關經管之公有財產開放廠商投資興建、營運方面，如無適用促參法或依其他法律開放廠商投資興建、營運交通、能源、環保、旅遊等建設者，適用採購法第99條之規定辦理。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。

綜上所述，在民間參與公共建設方面，如為政府興建完成後委託民間經營方式辦理者，公共建設盈虧若由民間負責者，則依促參法辦理，若否，則依政府採購法或其他法規辦理。如為政府機關經管之公有財產委託民間興建營運辦理者，則回歸促參法第2條規定得依促參辦理者，優先適用促參法，若否，則得依採購

法第99條或其他規定辦理之。

目前我國推行促參案件，為評估公共建設是否適合由民間參與、由民間參與是否具有一定程度之可行性，訂有公共建設促參預評估機制，預評估結果採促參方式如初步可行，主辦機關可據以續辦可行性評估、規劃或招商作業；如預評估結果促參可行性低或不可行，不代表禁止促參，而是現階段應先解決關鍵課題，俟適當時間再來推動。檢視公共建設促參預評估之項目內容，係以民間參與為主軸，就公共建設之基本資訊、政策面檢討、法律面檢討及財務面檢討；另於可行性評估階段，則依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，評估民間投資之可行性。在公共建設預評估及可行性評估階段，均未規定主辦機關須就民間參與及政府採購辦理之效率進行評估比較。本論文建議主辦機關辦理公共建設時，可參考日本推動PFI事業於特定事業選定時進行VFM評價之做法，應先進行VFM評價民間參與方式與政府採購方式何者效率為高，再行決定採用何種方式辦理公共建設為宜，而非在適用促參法相關規定之情形下即以促參方式辦理，如VFM評價結果政府採購辦理效率較民間參與為高時，即應由政府採購辦理公共建設為宜。

## 二、課題二：主辦機關對於未具自償性之公共建設以促參方式辦理之課題

### (一)背景及案例說明

我國促參法公佈施行迄今已逾12年，已初具成效(詳第二章第四節內容)，但亦面臨案件數及規模逐漸減少之推動困境。

探究其主要原因可發現，在已簽約促參案件以交通建設、重大工商科技及觀光遊憩等類別之民間投資金額佔總數之七成以上，此三類公共建設相對於其他類別公共建設而言顯屬較具自償能力之公共建設類別，相對而言民間參與投資之意願較高。在政府公共事務推動採取「民間可做者，協助民間來做」之前提下，具自償能力之公共建設在過去12年間積極以促參方式辦理已達一定成效。隨著人民生活水準之提升，對於公共建設之需求及公共服務之品質要求亦隨之提高，而政府財力資源有限之情形下，如何以促參方式推動較不具自償能力且高公益性質之

公共建設，已為我國在促參推動上之主要課題。

就未具完全自償能力公共建設之推動，我國促參法第29條<sup>83</sup>規定，主辦機關得就其非自償部分，補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。但因補貼利息及投資建設須循預算程序辦理，故主辦機關在推動未具自償能力之公共建設上，多採依促參法第27條規定<sup>84</sup>，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，由附屬事業之效益來挹注未具自償能力之公共建設，增加投資誘因，使整體開發達到可完全自償之方式辦理。

以本論文探討之老人福利機構而言，即屬較不具自償能力且具高公益性質之公共建設，以促參法辦理之模式絕大多數為OT方式，亦即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。而以BOT方式辦理之指標案例為廣慈BOT案，係利用廣慈博愛院及福德平宅原址，以BOT方式建購廣慈博愛園區，該案公共建設項目涵括社會福利設施(包括老人福利機構、身心障礙者養護中心、老人住宅、福利服務區及其附屬設施等)、公園綠地設施、停車場等。因民間所需投資公共建設金額龐大，台北市政府為增加民間參與廣慈BOT案之意願，即以調整都市計畫土地使用分區管制之方式，將原為道路用地及機關用地之土地變更為社會福利設施用地、公園用地、商業區及道路用地，由民間機構利用商業區經營附屬事業來挹注公共建設本業，但最終仍於2011年8月走向終止契約一途。回顧廣慈BOT案執行期間，遭逢最大之質疑處在於附屬事業商業量體遠大於公共建設本業，引發民眾質疑政府拿國家社福資源，作為財團營利

<sup>83</sup> 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。」  
<sup>84</sup> 促參法第27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。」

工具<sup>85</sup>。

## (二) 課題分析及建議對策

對於未具自償性之公共建設以促參方式辦理，主辦機關採都市計畫手法調整公共建設用地供附屬事業使用之方式推動，是否為最佳選擇，值得商榷。

回歸促參法之規定，主辦機關亦得以補貼公共建設所需貸款利息或投資其建設之一部，來提高民間對未具自償性公共建設之投資意願。政府不應因財政日益困難及預算程序問題，在辦理促參案件仍以零出資為考量前提，而採以政府公權力可主導之都市計畫手法，引進或放寬公共建設附屬事業開發項目及量體之方式辦理之，仍應審慎考量是否補貼公共建設所需貸款利息或投資其建設之一部。且附屬事業開發之效益主要是要彌補本業自償性不足之處，但如附屬事業開發之效益過高時，則易引發爭點，民間投資之重點非在公共建設本業，而在附屬事業之開發經營，使得公共建設之公益性被附屬事業之商業利益掩蓋，廣慈BOT案即為一例。

承前課題一所述，本文建議主辦機關辦理公共建設時，應先進行VFM評價，再行決定採用何種方式辦理公共建設為宜。如不具自償性之公共建設本業加上附屬事業開發效益挹注後，由政府採購辦理效益較民間參與為高時，即應由政府採購辦理公共建設為宜。以廣慈BOT案而言，政府亦得以政府採購或其他方式辦理附屬事業商業區之開發，再以商業區之開發效益辦理社會福利等公共建設，以確保公共建設之公益性不被折減。

除此之外，本論文建議可參考日本之作法，引進PFI模式辦理未具自償性之公共建設，亦即政府支付費用向廠商購買公共服務，支付費用作為償還其投資成本及其支付之營運成本，本論文所列之鯖江市社會福利複合設施PFI事業案例即由政府支付費用向廠商購買公共服務，且因應特定公共租賃住宅及照顧住宅2個

<sup>85</sup> 本論文參考自 1.苦勞網，廣慈博愛院 BOT 案圖利財團知多少！  
<http://www.cooloud.org.tw/node/57074>，到訪日期 2012 年 6 月 16 日；2.Peopo 公民新聞平台，台北市政府回復廣慈博愛院 BOT 案 荒腔走板至極 系列報導 123，  
<http://www.peopo.org/portal.php?op=viewPost&articleId=65549>，到訪日期 2012 年 6 月 16 日；3.台灣連署資源平台，廣慈 BOT 案 樹群的悲歌，  
<http://campaign.tw-npo.org/sign.php?id=2010061120555400>，到訪日期 2012 年 6 月 16 日；4.痞客邦 PIXNET，搶救信義綠肺-廣慈 BOT，  
<http://xinyigreens.pixnet.net/blog>，到訪日期 2012 年 6 月 16 日。

不同之PFI事業，即便均使用同一棟建築物來進行規劃，但仍分為2個PFI事業辦理，以便分別就各個PFI事業之特性予以規範其興建營運事宜。

雖PFI模式非屬促參法第8條所列之促參模式，但我國在促參法未公佈前，為推動公民營機構參與垃圾焚化廠之興建營運，已有規劃政府支付垃圾委託處理費用(含焚化廠之建設攤提費用及操作營運費用)予公民營機構。另在促參法公佈後，政府為推動污水下水道之建設營運，亦規劃有政府支付污水委託處理費用(含建設攤提費用及操作營運費用)予民間機構之機制，以解決此類公共建設自償性不足之問題。

### 三、課題三：PFI模式之引進

#### (一)背景說明

我國促參法明訂有BOT、無償BTO、有償BTO、ROT、OT、BOO等民間參與方式，其中除有償BTO政府須付費取得建物與設施所有權，及依促參法第29條政府得就公共建設非自償部份，補貼其貸款利息或投資其建設之一部外，大多數案件政府並不須給付費用予民間機構，相反的，大多數案件民間機構須繳交權利金予政府，權利金之收取係因促參案件之自償率達100%，政府授予民間機構興建營運公共建設之特許權，民間機構可從參與公共建設中獲取利益，故負有繳交權利金之對價義務。

然對於不具自償性或較低自償性之公益型公共建設案件，除政府補貼其貸款利息或投資其建設之一部外，因缺乏誘因，民間通常不具參與意願。政府為達成推動目標，便須不斷釋出優惠措施並允許附屬事業之經營以挹注本業來吸引廠商。

對照國際關於民間參與公共建設之發展趨勢，以英國之PPPs (Public Private Partnerships)制度最為完備，PPPs為一個集合性概念，概括由公部門與私部門共同完成公共工程建設或服務所形成之各種不同型態的合作夥伴關係，故其可能以租賃、特許經營、BOT、DBFO、PFI或合資公司等模式出現，其中PFI模式為最常被運用之方式。日本亦已於1999年正式施行PFI法，以選定事業者之服務費用來源區分可分為政府支付服務購入費及利用者支付費用兩類，其中以政府支付服



務購入費為大宗，本論文所列之鯖江市社會福利複合設施PFI事業案例即除政府之件置費外，維持管理及營運期間以政府支付服務購入費為選定事業者主要之收益。相較而言。我國促參法以特許權規劃之方式引進民間投資公共建設，在公共建設推動上已達一定成效，但緊接著需面臨不具自償性或較低自償性之公益型公共建設案件推動，實有必要考量PFI模式之引進。

## (二)課題分析及建議對策

我國促參法對於未具完全自償能力之公共建設案件，僅得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部，未有規定得補助營運成本，PFI模式則由政府支付服務費用，可包括興建成本及營運成本。且依促參法施行細則第33條規定<sup>86</sup>，主辦機關支付之投資價款額度，不得高於民間投資興建額度，並應於投資契約中明定各項工程價款、政府投資額度、工程品質之監督及驗收，亦即自償率低於50%之公共建設案件，不能依促參法辦理。此係因依「獎勵民間參與交通建設條例」辦理之高雄捷運案自償率僅17%，政府補助該案83%，但民間機構如何發包，政府卻管不了，故於輿論壓力下，訂出此項規定。

我國推動促參已逾12年，政府應正視高自償性專案來源已日漸枯竭的事實，接受終究須重新提高政府出資比例、擴大政府應辦事項、或允許經營更多樣化之附屬事業的必然趨勢。圖4.1(a)即在表達高自償性專案的減少，政府於公共建設之平均出資比例仍將持續甚至加速增加的趨勢，而接續上述趨勢，圖4.1(b)中的曲線A進一步說明在現行促參體制下，即使政府盡可能提供優惠措施吸引民間投資，可順利完成招商之促參專案仍將逐漸減少。政府應思考將現行促參體制擴充，將原本侷限於特許權的法令架構，擴大包含PFI制度，則由英國與日本之推動經驗，可預期促參案件數量將如圖4.1(b)中的曲線B一般加速成長。

<sup>86</sup> 促參法施行細則第33條：「主辦機關依本法第二十九條第一項規定，就公共建設非自償部分投資其建設之一部，其方式如下：

- 一、由主辦機關興建後，交由民間機構經營或使用。
- 二、併由民間機構興建，經主辦機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用。

主辦機關依前項第二款支付之投資價款額度，不得高於民間投資興建額度，並應於投資契約中明定各項工程價款、政府投資額度、工程品質之監督及驗收。」

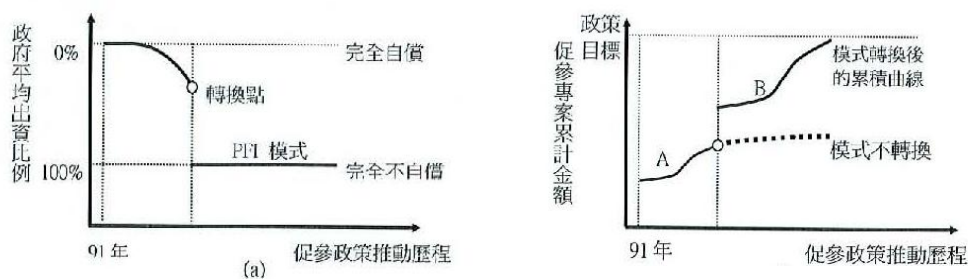


圖4.1 國內推動促參歷程中預期政府出資比例之變化<sup>87</sup>

我國污水下水道BOT案，雖名為BOT，但實際上政府於營運期間須支付污水處理費用予民間機構之約定，與PFI模式中政府可以等到民間機構提供公共服務時再支付服務費予民間機構相似。但我國促參法對於主辦機關得否於營運期間支付服務費予民間機構並無明文規定，致生污水下水道BOT案是否應依促參法第2條規定另適用其他法律之疑慮。行政院公共工程委員會近年來就其他民間參與方式及其配套內容(如PFI模式、DBFO、VFM等)進行多項研究計畫，並於2010年起多次邀請相關學者專家研商促參法修正草案，就是否於促參法中納入PFI模式廣聽各界意見。目前該法草案就引進PFI模式方面擬修正內容如下。

- 1、 新增第八條第三項：「主辦機關得向民間機構購買其依本條第一項各款所提供之公共服務，並應於投資契約中明定購買之方式、價格、數量及給付條件。」
- 2、 新增第八條第四項：「主辦機關依前項向民間機構購買之公共服務，如已載明於公告及招商文件者，則不適用政府採購法之規定。」
- 3、 修正第十條第一項：「主辦機關依第八條第一項第三款或第三項辦理者，應於實施前辦理改依政府採購法辦理之替代方案優劣比較，將評估報告併同建設及財務計畫，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。」
- 4、 新增第十條第三項：「第一項替代方案優劣比較評估報告，應包括政府財政負擔比較、驗收付款機制比較及政府長期預算負擔能力。」

<sup>87</sup> 張倩瑜、周慧瑜、王明德，我國現行民間參與公共建設制度納入 PFI 模式之必要性探討，營建管理季刊，2007 年冬季號，頁 82。

因應我國面臨較不具自償性之公共建設，以現行促參法特許權之架構推動顯有困難，相較於國際間常以PFI模式應用於低自償性，但具VFM評價之案件上，行政院公共工程委員會刻正推動促參法修法納入PFI模式。若促參法納入PFI模式，除可提供民間更多元參與公共建設方式，使公部門與私部門能依照公共服務之性質、目的、分別適用不同類型之公私合作模式外，更可進一步促進公共建設之服務效能，而達到促參法立法所追求之政府、企業及民眾三贏目標。本論文建議因我國現行促參體制為以特許權架構之法令規定，在納入PFI模式作為民間參與公共建設方式之一的作法上，應通盤檢討促參法及其相關子法之整體規定，是否合宜或須配合修正。亦或另新訂專屬於PFI之法規及相關規定。



## 第五章 結論與建議

### 第一節 結論

本論文首先就老人福利政策之演進進行瞭解，再進一步分析國內外老人住宅與老人福利機構之相關法規及民間參與發展現況，以了解此類高齡者住宅設施推動成果及推動時之障礙，其研究成果呈現於第二至三章中。茲就我國老人住宅及老人福利機構研究成果摘要如下。

在老人住宅相關法規方面，屬於法律位階且與老人住宅直接相關者僅有老人福利法中之少數條文，另為獎勵民間參與老人住宅開發而頒布有「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，在老人住宅建築設計規範方面則有「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」及「建築技術規則第16章老人住宅專章」等兩個法規命令以為規範；在興建核准、營運登記、經營管理等規範等，則訂定有「老人住宅綜合管理要點」。在民間參與老人住宅方式方面，原為依老人福利法設置之社會福利設施，得依促參法辦理，目前政府之政策已將老人納入住宅法中之社會住宅，並訂有社會住宅申請、興辦方式、優惠及獎勵措施等相關規定。

在老人福利機構相關法規方面，屬於法律位階且與老人福利機構直接相關者為「老人福利法」第四章福利機構之規定。主管機關則依「老人福利法」之授權訂定與老人福利機構相關之行政規則。在老人福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準方面，訂有「老人福利機構設立標準」。在私人或團體設立老人福利機構之申請設立方面，訂有「私立老人福利機構設立許可及管理辦法」。在老人福利機構評鑑及獎勵方面，訂有「老人福利機構評鑑及獎勵辦法」。在服務專業人員方面，訂有「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」。在私立老人福利機構接管方面，訂有「私立老人福利機構接管辦法」。在民間參與老人福利機構方式方面，民間得依老人福利法申請設立私立老人福利機構，並辦理財團法人登記，即得對外募捐、接受政府補助及享有租稅減免等優惠措施，另亦得經中央目的事業主管機關認定後採促參法辦理之。

## 第二節 建議

本論文就民間參與老人住宅及老人福利機構方面，提出相關課題分析並研擬建議對策，其研究成果呈現於第四章中，相關建議彙整如下。

- 一、由我國老人住宅之演進來看，民間參與老人住宅之法令依據似已由為依老人福利法辦理之社會福利設施得適用促參法辦理之方式，轉為依住宅法中社會住宅之方式辦理。但社會住宅之本質難謂非屬社會福利設施，尤其是提供高比例供具特殊情形或身分者租住之社會住宅，建議應於住宅法中明定民間興辦社會住宅得依促參法及住宅法中擇一辦理，並明定其可依促參法辦理之標準，或可參考促參法排除政府採購法之模式，於住宅法中以明示方式排除促參法之適用，免生疑議。
- 二、住宅法規定社會住宅僅提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者，其最低比例是否合理，有待商榷。建議應酌以提高，始能達到解決具特殊情形或身分者居住問題之立法目的。
- 三、建議就65歲以上老人及身心障礙者此類需提供額外之設施、設備或服務之社會住宅，政府應研擬額外的補貼、獎勵及優惠措施，始能達到鼓勵民間興辦此類租住對象之社會住宅。
- 四、建議在社會住宅用途上，應視各種具特殊情形或身分者之類型考量規劃使用方式，不應僅限於出租之用，亦可考量由承租戶購買之方式，惟在出租或先租後售之配套條件應併予審慎考量。
- 五、建議住宅法不應容許社會住宅興辦人先故意以興辦社會住宅之名義取得相關優惠及獎勵後，再以繳回相關優惠及獎勵金額之方式，即可塗銷社會住宅之註記，應就可歸責於社會住宅興辦人之事由致需變更原核定目的之使用時，訂定相關罰則。另似可思考明定列管之期限，並考慮結合住宅法第30條之評鑑制度，以一定年限中經評鑑優良之次數，作為塗銷註記之事由，使社會住宅興辦人因可期待未來塗銷註記所獲利益，而於一定年限中努力經營社會住宅。

六、參住宅法第30條之評鑑制度，僅明訂評鑑結果優良者應予獎勵，但對於評鑑結果不佳者，卻無規定可要求限期改善或相關罰則，由於社會住宅之評鑑及獎勵辦法尚未制定，建議內政部於訂定該辦法，亦應考量評鑑結果不佳之處理方式甚或退場機制，如涉及人民權利及義務則應修正住宅法之相關規定。

七、建議應於住宅中制定直轄市、縣（市）主管機關對於社會住宅之監督管理機制，明訂民間興辦社會住宅於興建或營運期間，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時，直轄市、縣（市）主管機關得為下列處理，並以書面通知興辦人：

1、要求定期改善。

2、屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部，興辦人並應結算及繳還所取得之優惠及獎勵金額。

八、建議於住宅法中應明定民間興辦社會住宅之資格限制以法人或公司為限。

九、建議主辦機關辦理公共建設時，應先進行VFM評價民間參與方式與政府採購方式何者效益為高，再行決定採用何種方式辦理公共建設為宜。如不具自償性之公共建設本業加上附屬事業開發效益挹注後，由政府採購辦理效益較民間參與為高時，即應由政府採購辦理公共建設為宜。

十、建議引進PFI模式辦理未具自償性之公共建設，亦即政府支付費用向廠商購買公共服務，支付費用作為償還其投資成本及其支付之營運成本。且因我國現行促參體制為以特許權架構之法令規定，在納入PFI模式作為民間參與公共建設方式之一的作法上，應通盤檢討促參法及其相關子法之整體規定，是否合宜或須配合修正。亦或另新訂專屬於PFI之法規及相關規定。

## 參考文獻

### 一、書籍（依著者姓氏筆畫排序）

1. 田政等11人合著，《長期照護》，華格那出版社，2000年6月。
2. 阮玉梅等9人合著，《長期照護概論》，二版，華杏出版社，2001年1月。

### 二、期刊、雜誌（依著者姓氏筆畫排序）

1. 內政部營建署，整體住宅政策及住宅法草案介紹-高齡化社會與老人住宅之開發實現，社區發展季刊，第121期，2008年3月。
2. 王順民，關於長照保險規劃105年上路之政策評析，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/10689>，2012年5月3日。
3. 李宗勳，再造「政府再造」的立基：簽約外包的理論與策略，公共行政學報，第3期，1999年。
4. 吳淑瓊、陳正芬，長期照護資源的過去、現在與未來，社區發展季刊，第92期，2000年。
5. 油井雄二，高齡者向け住宅政策の展開と介護保険，成城・經濟研究，第187号，2010年2月。
6. 周家華，社會變遷與近三十年台灣老人研究-兼論老人政策之推動，社區發展季刊，第125期，2009年6月。
7. 美原融TORU MIHARA，PFI模式成功的關鍵，台日工程技術研討會，2011年11月22日。
8. 陳正芬，我國長期照顧政策之規劃與發展，社區發展季刊，第133期，2011年3月。
9. 莊秀美，日本社會福利服務的民營化-「公共介護保險制度」現況之探討，台大社工學刊，2005年。

10. 陳政雄，老年人的住居：日本的高齡者住宅政策與居住環境—以東京都為例，建築師雜誌，1997年1月。
11. 陳舜田、劉憶如、劉紹樑、黃玉霖，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，1999年。
12. 張倩瑜、周慧瑜、王明德，我國現行民間參與公共建設制度納入PFI模式之必要性探討，營建管理季刊，2007年冬季號。
13. 黃明聖，英國與日本PFI制度比較之研究，經建專論，第8卷第12期，2010年12月。
14. 黃明聖，臺灣發展PFI的歷史、背景、理由及架構引言，PPP/PFI研討會，臺北市政府財政局主辦，2011年7月5日至7日。
15. 曾思瑜，高齡者住宅的規劃與設計，台灣建築雜誌，3月號，2005年。

### 三、學位論文（依著者姓氏筆畫排序）

1. 吳秀玲，國家照顧義務與國家財政能力之均衡—以長期照護之法律體系為中心，國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文，2011年。
2. 蔡宛螢，民間參與老人住宅建設之法令分析-以裁併學校改建為例，國立中央大學營建管理研究所碩士論文，2009年6月。
3. 簡君芳，從經營管理觀點檢討高齡者住宅政策與相關法令之研究，國立台北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文，2007年。

### 四、公報、研究計畫

1. 日本總務省統計局，人口推計，  
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201205.pdf>，2012年5月21日公布。
2. 內政部統計處，98年老人狀況調查報告，2010年12月。
3. 內政部統計處，內政統計通報一〇〇年第四十一週。
4. 內政部統計處，內政統計通報一〇〇年第四十三週。



5. 內政部，內政統計通報，一〇一年第十一週。
6. 內閣府民間資金等活用事業推進室，PFI事業導入の手引き，基礎編Q11 PFIの事業方式と事業類型。
7. 內閣府民間資金等活用事業推進室，PFIの現状について，平成23年1月21日。
8. 中華民國區域科學學會，98年度「社會住宅相關子法研訂」委託專業服務案期末報告書，內政部營建署委託，2010年6月。
9. 立法院公報，第100卷第88期，院會紀錄。
10. 立法院公報，第101卷第22期，院會紀錄。
11. 立法院公報，第101卷第32期，院會紀錄。
12. 立法院議案關係文書，院總第1619號，政府提案第12562號，案由行政院函請審議「長期照護服務法草案」案，2011年4月7日印發。
13. 立法院議案關係文書，院總第1619號，委員提案第10372號，立法委員蔡錦隆等人擬具「長期照護保險法草案」公決，2011年4月12日印發。
14. 行政院經濟建設委員會、行政院衛生署、內政部行政院勞工委員會、行政院原住民族委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會，長期照護保險規劃報告，2009年12月。
15. 行政院經濟建設委員會，2010年至2060年臺灣人口推計，2010年9月。
16. 吳玉琴，國內外老人住宅推動及管理制度之比較與建議計畫案結案報告書，2005年。
17. 国土交通省住宅局，高齢者住宅施策の現状と動向，2008年10月23日。
18. 建業法律事務所，「歐盟地區公私合夥（Public Private Partnerships）政策推動歷程與現況之研究」委託專業服務案研究報告，行政院公共工程委員會委託，2007年12月。

19. 財團法人成大研究發展基金會，機場捷運A7站平價住宅招商投資興建策略規劃委託專業服務案期末報告，內政部營建署委託，2012年2月。
20. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃案總結報告書，臺北市政府都市發展局委託，2010年11月。
21. 財團法人臺灣營建研究院，DBFO模式在我國運用之研究(研究報告0940268)，行政院公共工程委員會委託，2006年4月。
22. 財團法人臺灣營建研究院，民間參與公共建設國際案例分析(研究報告0920224)，行政院公共工程委員會委託，2004年3月。
23. 環宇法律事務所，以英國PFI制度檢視臺北市促參招商作業及履約管理委託案第一階段報告(定稿)，臺北市政府財政局委託，2011年1月24日。
24. 環宇法律事務所，以英國PFI制度檢視臺北市促參招商作業及履約管理委託案第二階段報告(定稿)，臺北市政府財政局委託，2011年8月10日。

#### 五、網路資料

1. Peopo公民新聞平台，台北市政府回復廣慈博愛院BOT案 荒腔走板至極系列報導123，  
<http://www.peopo.org/portal.php?op=viewPost&articleId=65549>
2. HiNet房地產，公營住宅 只租不售，  
<http://house.hinet.net/realestate/dailynews/2012-03-16/7649294.html>
3. Hinet房地產，老人悲歌…9成房東拒絕租屋UDN2012-05-15，  
<http://house.hinet.net/realestate/dailynews/2012-05-15/8261284.html>
4. 日本總務省統計局，<http://www.stat.go.jp>
5. 日本PFI・PPP協會，<http://www.pfikyokai.or.jp/>
6. 株式会社PFIネット，<https://www.pfinet.jp/>
7. 內政統計通報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>

8. 內政部社會司老人福利服務網站，<http://sowf.moi.gov.tw/04/new04.asp>
9. 內政部營建署建築技術規則網站，  
<http://w3.cpami.gov.tw/law/law/lawe-2/b-rule.htm>
10. 內閣府民間資金等活用事業推進室網站，  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
11. 中華民國老人福利推動聯盟網站，<http://www.oldpeople.org.tw/>
12. 立法院法令專區網站，<http://www.ly.gov.tw/ly>
13. 台灣連署資源平台，廣慈BOT案 樹群的悲歌，  
<http://campaign.tw-npo.org/sign.php?id=2010061120555400>
14. 行政院2015年經濟發展願景三年衝刺計畫網站，<http://www.ey.gov.tw>
15. 行政院公共工程委員會主管法規查詢系統，  
<http://lawweb.pcc.gov.tw/LawCategoryContentList.aspx?id=06&CategoryList=06>
16. 行政院公共工程委員會民間參與公共建設資訊網站，  
<http://ppp.pcc.gov.tw/ppp.website/>
17. 苦勞網，廣慈博愛院BOT案圖利財團知多少！  
<http://www.cooloud.org.tw/node/57074>
18. 痞客邦 PIXNET，搶救信義綠肺-廣慈BOT，  
<http://xinyigreens.pixnet.net/blog>
19. 國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw>
20. 鯖江市長壽福祉課網站，福祉複合施設整備等PFI事業について，  
<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=2192>

附件一：

日本 PFI 老人福利設施及公營住宅案件彙整

一、老人福利設施案例

實施方針 公布年月	事業名	執行狀況	機關	事業方式	顧問	選定小組
2007.06	石巻地区広域行政事務組合養護老人ホーム万生園改築事業	竣工/開始營運	宮城県石巻地区広域行政事務組合養護老人ホーム万生園建設推進室	BOO サービス購入型 + 独立採算型	長大	社会福祉法人 こごた福社会
2004.02	杉並区井草介護強化型ケアハウス整備等事業	竣工/開始營運	東京都杉並区 保健福祉部管理課	BTO 独立採算型		ニチイ学館グループ
2003.09	山陽町新型ケアハウス整備事業	竣工/開始營運	山口県山陽小野田市(旧山陽町) 民生部	BTO サービス購入型 + 独立採算型		光栄会グループ
2003.06	鯖江市ケアハウス整備等 PFI 事業	竣工/開始營運	福井県鯖江市 長寿福祉課	BTO サービス購入型		木原建設・わかたけ共済部
2003.05	江古田の森保健福祉施設整備・運営事業	竣工/開始營運	東京都中野区 介護保険分野介護保険基盤整備	BOO 独立採算型	りそな総合研究所	社会福祉法人 南東北福祉事業団
2002.08	新型ケアハウス整備等事業	竣工/開始營運	愛知県高浜市 福祉部長寿課 PFI 担当	BTO サービス購入型 + 独立採算型		アサヒサンクリーン
2002.06	市川市ケアハウス整備等 PFI 事業	竣工/開始營運	千葉県市川市 企画部企画広域行政担当	BTO サービス購入型	日本経営システム	大成建設グループ
2002.05	長岡市「高齢者センターしなの(仮称)」整備・運用及び維持管理事業	竣工/開始營運	新潟県長岡市 福祉保健部福祉総務課	BTO サービス購入型	長大	マイステルジャパングループ
2002.03	認知症高齢者グループホーム等の整備・	竣工/開始營運	東京都中央区 高齢者福祉	BTO サービス購入型	あさひ銀総合研究所(現	ジャパンケアサービスグループ

	運営事業		課施設管理係	+独立採算型	りそな総合 研究所)	
2002.02	新型ケアハウス整備 等事業	竣工/開始營 運	東京都 杉並区 保健福祉部 管理課計画推進担当	BTO サービス購入型		ベネッセケア (現ベネッセス スタイルケア)

## 二、公営住宅

実施方針 公布年月	事業名	執行状況	機関	事業方式	顧問	選定小組
2012.04	吹田市営新佐竹台住 宅集約建替事業	実施方針公 告	大阪府 吹田市 都市整備部 住宅政策室	BT サービス購入型	ランドブレ イン、アンダ ーソン・毛利 ・友常法律 事務所	
2012.02	徳島県県営住宅集約 化PFI事業	招標公告	徳島県 県土整備部 住宅課	BOT サービス購入型	地域経済研 究所・ニュー ージェック	
2012.01	PFIによる市営新 町・中町・向町住宅 建替え事業/大館市	実施方針公 告	秋田県 大館市 建設部 都 市計画課 営繕係	BTO サービス購入型	建設技術研 究所	
2011.11	山北駅北側定住促進 住宅整備事業	招標公告	神奈川県 山北町役場 定住対 策室定住対策班	BTO サービス購入型	都市環境研 究所	
2011.10	米沢市公営住宅塩井 町団地建替等事業 (3号棟)	得標者決定	山形県 米沢市 建設部建築 住宅課	BTO サービス購入型	佐藤総合計 画、石井法律 事務所	
2011.04	大阪府営枚方田ノロ 住宅民活プロジェク ト	事業契約締 結	大阪府 大阪府 住宅まちづ くり部 住宅経営室 住宅整備課	BT サービス購入型	地域経済研 究所、ニュー ージェック	長谷エグループ
2011.03	広島市営吉島住宅更 新事業	実施方針公 告	広島県 広島市 都市整備局 住宅部 住宅政策課	BT サービス購入型	八千代エン ジニヤリン グ、西村あさ	

					ひ法律事務所	
2010.07	PFIによる市営甲子園九番町団地第2期建替事業	得標者決定	兵庫県 西宮市 総務局 財務部 契約グループ	BT サービス購入型		東急建設グループ
2009.10	米沢市公営住宅塩井町団地建替等事業(2号棟)	得標者決定	山形県 米沢市 建設部建築住宅課	BTO サービス購入型	佐藤総合計画	金子建設工業グループ
2009.08	PFIによる府営住宅槇島団地(仮称)整備等事業	中止	京都府 住宅課	BT サービス購入型		
2009.08	大阪府営吹田竹見台住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅まちづくり部 住宅経営室 住宅整備課	BT サービス購入型	みずほ総合研究所	近鉄不動産、長谷エグループ
2009.04	大阪府営堺南長尾住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅まちづくり部 住宅経営室 住宅整備課	BT サービス購入型	長大	長谷エグループ
2009.04	PFIによる市営甲子園九番町団地第1期建替事業	得標者決定	兵庫県 西宮市 住宅整備グループ	BT サービス購入型	日本経済研究所、東畑建築事務所、アンダーソン・毛利・友常法律事務所	東急建設グループ
2009.03	大阪府営吹田藤白台住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅整備課 民活事業G	BT サービス購入型	地域経済研究所、ニュージェック	近鉄不動産・長谷エグループ
2008.07	大阪府営豊中新千里東住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅整備課 民活事業G	BT サービス購入型	みずほ総合研究所・松田平田設計・西村ときわ法律事務所グループ	長谷エコーポレーショングループ
2008.03	小松市営川辺町住宅建替事業	得標者決定	石川県 小松市 都市建設部 建築住宅課	BT サービス購入型	長大	トーケングループ

2007.02	大阪府営東大阪新上小阪住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅まちづくり部住宅経営室住宅整備課	BT サービス購入型		中道組グループ
2007.01	山形県営通町団地移転建替等事業	得標者決定	山形県 土木部建築住宅課	BTO サービス購入型	佐藤総合計画	金子建設工業グループ
2007.01	大阪府営千里佐竹台住宅(2丁目)民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅まちづくり部住宅経営室住宅整備課	BT サービス購入型		大和ハウスグループ
2006.12	PFIによる市営長曾根団地・深井中町団地建替等事業	事業契約締結	大阪府 堺市 住宅部住宅まちづくり課	BT サービス購入型	三菱UFJリサーチ&コンサルティング	関電不動産グループ
2006.10	米沢市公営住宅塩井町団地建替等事業(1号棟)	事業契約締結	山形県 米沢市 建設部建築住宅課	BTO サービス購入型	佐藤総合計画	金子建設工業グループ
2006.08	蓮花寺市営住宅建替事業	事業契約締結	富山県 高岡市 建築住宅課	BT サービス購入型	三菱UFJリサーチ&コンサルティング	佐藤工業グループ
2006.08	新屋比内町市営住宅建替事業	事業契約締結	秋田県 秋田市 都市整備部住宅整備課	BT サービス購入型 +独立採算型	ベターリビング	チーム・あきた
2006.04	県営坂地区住宅整備事業(第2期)	事業契約締結	広島県 都市部都市事業局住宅室	BT サービス購入型		フジタグループ
2006.03	大阪府営岸和田下池田住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅まちづくり部住宅経営室住宅整備課	BT サービス購入型	地域経済研究所、ニュージェック	フジ住宅グループ
2006.03	大阪府営荻田住宅民活プロジェクト	事業契約締結	大阪府 住宅まちづくり部住宅経営室住宅整備課	BT サービス購入型	みずほ総合研究所	長谷エコーポレーショングループ
2005.12	防府・高井県営住宅東ブロックPFI事業	事業契約締結	山口県 土木建築部住宅課	BTO サービス購入型	ニュージェック・地域経済研究所グループ	協和興産グループ
2005.07	沼津市営住宅自由ヶ丘団地整備事業	竣工/開始營運	静岡県 沼津市 建設部住宅	BTO サービス購入型	建設技術研究所	沼津」グループ

			営繕課			
2005.05	大阪府管筆ヶ崎住宅 民活プロジェクト	事業契約締 結	大阪府 住宅まちづ くり部住宅経営室住 宅整備課	BT サービス購入型	長大	近鉄不動産グル ープ
2004.07	PFIによる府営住宅常 団地整備等事業	竣工/開始營 運	京都府 土木建築部 住宅課	BTO サービス購入型	PwC アドバ イザリー	東亜建設工業グ ループ
2004.04	新婚さんいらっしや い住宅等整備事業	中止	静岡県 静岡市(旧蒲原町) 建築総務課	BOT サービス購入型 +独立採算型	玉野総合コ ンサルタン ト	
2004.02	大阪府管東大阪島之 内住宅民活プロジェ クト	竣工/開始營 運	大阪府 住宅まちづ くり部住宅経営室住 宅整備課	BT サービス購入型	地域経済研 究所	中道組グループ
2003.11	県管坂地区住宅整備 事業	竣工/開始營 運	広島県 都市局住宅 課	BTO サービス購入型	国土技術開 発センタ	フジタグループ
2003.06	県管住宅鈴川団地移 転建替等事業	竣工/開始營 運	山形県 土木部建築 住宅課	BTO サービス購入型	佐藤総合計 画	山形建設グルー プ
2002.03	県管上安住宅(仮称) 整備事業	竣工/開始營 運	広島県 都市部都市 事業局住宅室	BTO サービス購入型	国土開発技 術センター	三井物産



附件二 民間參與老人住宅原依促參法公共建設辦理及現依住宅法社會住宅辦理  
之相關規定對照表

項目	促參法	住宅法
興辦方式	<p>第8條第1項</p> <p>民間機構參與公共建設之方式如下：</p> <p>一、<u>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。</u></p> <p>二、<u>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。</u></p> <p>三、<u>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。</u></p> <p>四、<u>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。</u></p> <p>五、<u>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。</u></p> <p>六、<u>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。</u></p> <p>七、其他經主管機關核定之方式。</p>	<p>第16條</p> <p><u>民間興辦社會住宅之辦理方式，得以新建建築物，或增建、改建、修建、修繕同一宗建築基地之既有建築物等方式辦理。</u></p> <p>前項新建建築物，其建築基地應符合下列規定之一：</p> <p>一、在實施都市計畫地區達五百平方公尺以上，且依都市計畫規定容積核算總樓地板面積達六百平方公尺以上。</p> <p>二、在非都市土地甲種建築用地及乙種建築用地達五百平方公尺以上。</p> <p>三、在非都市土地丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地達一千平方公尺以上。</p> <p>第22條</p> <p><u>直轄市、縣（市）主管機關視社會住宅之需求情形，於必要時得依下列方式取得社會住宅：</u></p> <p>一、<u>新建。</u></p> <p>二、<u>利用公共建物增建、修建、修繕、改建。</u></p> <p>三、<u>接受捐贈。</u></p> <p>四、<u>租購民間房屋。</u></p> <p>第23條</p> <p>前條以<u>新建興辦社會住宅之方式如下：</u></p> <p>一、<u>直接興建。</u></p> <p>二、<u>合建分屋。</u></p> <p>三、<u>設定地上權予民間合作興建。</u></p> <p>四、其他經主管機關認定者。</p> <p>第27條</p>

		直轄市、縣（市）主管機關興辦之社會住宅，得自行或委託經營管理。
民間興辦之申請及審核	<p>第42條</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>第43條</p> <p>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。</p> <p>第44條</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。</p> <p>第46條</p> <p>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。</p> <p>主辦機關對於前項之申請案件，應於</p>	<p>第15條</p> <p>民間興辦社會住宅，應檢具申請書、興辦事業計畫及有關文件，向興辦所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申請。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關受理前項申請，對申請資料不全者，應一次通知限期補正；屆期不補正或不符規定者，駁回其申請。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關審查社會住宅申請興辦案件，得邀請相關機關或學者、專家，以合議制方式辦理；經審查符合規定者，應核准其申請。直轄市、縣（市）主管機關應於受理申請之日起九十日內完成審查；必要時，得延長六十日。</p> <p>第一項至第三項申請興辦應備文件、審查事項、核准、撤銷或廢止核准、事業計畫之內容、變更原核定目的之處理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第23條<sup>88</sup></p> <p>前條以新建興辦社會住宅之方式如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、直接興建。</li> <li>二、合建分屋。</li> <li>三、設定地上權予民間合作興建。</li> <li>四、其他經主管機關認定者。</li> </ol>

<sup>88</sup> 參照住宅法第 23 條立法理由，直轄市、縣（市）主管機關以直接興建、合建分屋、設定地上權予民間合作興建之方式興辦社會住宅，應依據政府採購法及相關法規之規定辦理。

	<p>一定期限內核定之。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>第47條</p> <p>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，<u>準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定</u>。</p> <p>前項爭議處理規則，由主管機關定之。</p>	
<p>用地取得</p>	<p>第15條</p> <p>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，<u>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</u>，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。</p> <p>前項租金優惠辦法，由內政部會同財政部定之。</p> <p>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，<u>得由出售公地機關將該公有土地讓售予民間機構使用</u>，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令之限制。</p>	<p>第17條</p> <p>民間興辦之社會住宅，需用<u>公有非公用土地或建築物</u>時，得由公產管理機關以出租、設定地上權提供使用，並予優惠。</p> <p>前項出租及設定地上權之優惠辦法，由財政部會同內政部定之。</p> <p>民間需用基地內夾雜零星或狹小公有土地時，<u>應由出售公有土地機關依讓售當期公告土地現值辦理讓售</u>。</p>
<p>政府</p>	<p>第29條</p> <p>公共建設經甄審委員會評定其投資</p>	<p>第18條</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關得補貼民</p>

<p>補貼或投資</p>	<p>依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，<u>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。</u></p> <p>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。</p> <p>第一項之補貼利息及投資建設，應循預算程序辦理。</p>	<p><u>間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅貸款利息、部分建設費用或營運管理費用。</u></p>
<p>中長期資金之提供</p>	<p>第30條</p> <p>主辦機關視公共建設資金融通之必要，<u>得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。</u></p>	<p>第19條</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關<u>得視民間新建、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，向中長期資金主管機關申請提供中長期資金。</u></p>
<p>重大天然災害復舊貸款</p>	<p>第35 條</p> <p>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。</p>	<p>未規定</p>
<p>營利事業所得稅之免納</p>	<p>第36 條</p> <p>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。</p> <p>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</p>	<p>未規定</p>

	<p>會計年度之首日。</p> <p>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。</p>	
投資之抵減	<p>第37 條</p> <p>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，得在以後四年度抵減之：</p> <p>一、投資於興建、營運設備或技術。</p> <p>二、購置防治污染設備或技術。</p> <p>三、投資於研究發展、人才培訓之支出。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	未規定
進口貨物關稅之免徵及分期繳納	<p>第38 條</p> <p>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建機器、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。</p> <p>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。</p> <p>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</p>	未規定

	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	
賦稅之減免或減徵	<p>第39條</p> <p>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<u>地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅</u>，得予適當減免。</p> <p>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。</p>	<p>第20條</p> <p>民間興辦之社會住宅於興建或營運期間，直轄市、縣(市)政府應課徵之<u>地價稅</u>，得予適當減徵。</p> <p>前項減徵之期限、範圍、基準及程序之自治條例，由直轄市、縣(市)主管機關定之，並報財政部備查。</p>
民間向服務對象收取費用之管制	<p>第49條</p> <p>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<u>營運費率標準、調整時機及方式</u>：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、規劃、興建、營運及財務等成本支出。</li> <li>二、營運及附屬事業收入。</li> <li>三、營運年限。</li> <li>四、權利金之支付。</li> <li>五、物價指數水準。</li> </ol> <p>前項民間機構擬訂之<u>營運費率標準、調整時機及方式</u>，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。</p> <p>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</p>	<p>第28條</p> <p>社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限。</p> <p>社會住宅承租者之申請資格、程序、<u>租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法</u>，由直轄市、縣(市)主管機關定之。</p> <p>前項租金之訂定，不適用土地法第九十七條之規定。</p> <p>第29條</p> <p>社會住宅之經營管理，得視實際需要，自行或結合物業管理及相關服務業，提供文康休閒活動、社區參與活動、餐飲服務、適當轉介服務、其他依入住者需求提供或協助引進之服務，並收取費用。</p> <p>前項費用之收取規定，社會住宅經營者應報當地直轄市、縣(市)主管機關備查。</p>

	資契約相關規定並公告之。	
監督及管理	<p>第52條</p> <p>民間機構於興建或營運期間，如有<u>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</u>，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：</p> <p>一、<u>要求定期改善</u>。</p> <p>二、<u>屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部</u>。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。</p> <p>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，<u>終止投資契約</u>。</p> <p>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，<u>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</u>。</p> <p>第53條</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>第30條</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關應自行或委託機關（構）、學校、團體對社會住宅之經營管理者進行輔導、<u>監督及定期評鑑</u>；評鑑結果應公告周知。<u>經評鑑優良者，應予獎勵</u>。</p> <p>前項之評鑑及獎勵辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第31條</p> <p><u>民間興辦社會住宅因故無法繼續營業，社會住宅經營者對於其入住之具特殊情形或身分者，應即予以適當之安置</u>；其無法安置時，由直轄市、縣（市）目的事業主管機關協助安置；經營者不予配合，強制實施之，並處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；<u>必要時，得予接管</u>。</p> <p>前項接管之實施程序、期限與受接管社會住宅之經營權、財產管理權之限制及補助協助安置等事項之辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p>

	<p>第54 條</p> <p>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。</p> <p><u>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。</u></p> <p>前項營運績效評估辦法應於契約中明定之。</p>	
--	--	--

