訪台南市政府財政處處長

張紹源

談 民間參與公共建設對市政推動之成效與新契機

整理：高瑞琪 ▫ 攝影：倉朝陽

壹、前言

台南市政府財政處張紹源處長為政治大學地政研究所碩士，曾任臺南縣政府財政局局長、臺灣省政府財政廳股長。

張處長任內採取開源、節流齊頭並進，除透過自償性特種基金推動重大公共建設，積極辦理市地重劃、區段徵收、都市更新計畫及產業園區開發，並鼓勵民間參與公共建設等，為市府挹注相當財源，帶動大臺南經濟繁榮及增裕稅收。

本期刊很榮幸於2015年1月28日專訪張處長，也非常感謝張處長於百忙之中撥冗接受專訪，並提出寶貴的經驗，其內容精闢值得讀者詳閱。

貳、訪談紀要

問：市府積極推動民間參與公共建設，目前已有具體成效。台南市幾個簽約完成的民參計畫都非常具有特色，如醫療設施之台南市立醫院ROT計畫及安南醫院BOT計畫、原林百貨OT計畫、台南都會公園暨博物館園區ROT計畫、樹谷園區服務中心第二期設施-生活科學故事館及周邊設施OT計畫、永康科技工業區管理機構OT計畫、樹谷科技工業區管理機構OT計畫等，能否說明一下這些計畫對市政的影響？

答：台南市是個農業市，開發較早，鄉鎮多，造成公務行政成本相對高，且可以創造稅收的地方較少；同時人口未見大幅成長，人口結構改變，老齡人口增加。故市政府在開創財源上及市民健康照護上頗具挑戰。

考量城市發展，故而推動工業區開發，其主要目的是希望吸引廠商進駐，繁榮地區增加就業以引進人口。因此在規劃上，以謀大眾之利為主要考量，不以賺取土地開發效益為主。現受惠縣市升格及大陸台商鮭魚返鄉，廠商進駐率提高。而工業區管理，政府藉由「永康科技工業區管理機構OT計畫」及「樹谷科技工業區管理機構OT計畫」等計畫，委託民間機構自行管理，除可節省政府管理成本外，因民間機構同時為工業區開發商，更能掌握進駐廠商對於工業區的需求，並在汙水處理及公共設施管理等方面，提供良好之服務。

另亦配合BOT之推動，以節省政府支出，如「臺南市立安南醫院興建營運移轉(BOT)

案」，則有效提昇臺南市醫療及公衛水準，提高台南沿海鄉鎮醫療機構水準。「台南都會公園暨博物館園區ROT計畫」，已於2015年開幕，預期可吸引大量觀光人潮，扮演臺南觀光火車頭的角色；博物館的誕生成立，除了讓台南市文化首都的內涵，更加完整外，帶動周邊地方藝文聚落發展。

問：上述計畫成功關鍵因素為何？辦理過程中有哪些可與其他主辦機關經驗分享？

答：臺南市政府衛生局依據促進民間參與公共建設相關法令辦理「臺南市立安南醫院興建營運移轉(BOT)案」，受財政部促參司的肯定，榮獲第12屆「政府機關團隊-特優獎」，此為金擘獎政府機關團隊睽違5年之獎項。「臺南市立醫院委託經營暨整建(ROT)案」及「臺南市樹谷園區生活科學館及周邊設施民間參與營運招商案」，同時獲得政府機關團隊佳等獎。

臺南市政府推動促參計畫時，按照計畫屬性由各局處主辦，續動員相關局處成立專案小組，以利計畫規劃與推動時，快速解決各專業問題，例如土地、工程及財務等。以「臺南市立安南醫院興建營運移轉(BOT)案」為例，市府由秘書長組成專案小組，工務、消防、水利及衛生等相關局處參加，讓民間廠商完工後盡速開業。

(左1)林貴貞副理 (左2)王子安協理

此外，財政處目前刻正針對臺南市過去推動之促參解約案例進行資料彙整，以了解各計畫解約原因，做為未來規劃之參考。並且，對於民間參與議題，安排同仁到不同縣市進行觀摩，日前剛去拜訪台北市第一起公有房舍轉型之「雙連市場青年旅舍」，雖非以促參法辦理，惟該計畫對於舊建物之再利用及活化，有很大的啟發。

(右3)高瑞琪規劃師 (右2)李元唐副總經理 (右1)張紹源處長

促參法自2000年公告以來，中央主管機關及各地方政府皆是「學中做，做中學」。初期，評選民間廠商時，會優先考慮權利金高者，但重點應該在於民間廠商能不能長期經營，如果經營不善，權利金計收也會失去計畫委外的原意。

就本身執行BOT計畫的經驗而言，認為BOT計畫有些特性，可與大家分享。興建期間，初期民間廠商投入金額大。營運期間，主要有兩個關鍵在於民間創意及長期經營能力。對於民間廠商來說，BOT計畫委託期間相較長，變動多相對地風險也較大；而經營風險主要來自於市場變化、土地租金及房屋稅負擔等，皆有可能影響長期經營能力。進行BOT案件評估時，一定要具財務可行性，其代表民間廠商必會有一定利潤，民間廠商執行BOT案件並非執行慈善事業，如何降低民眾對BOT案件之看法誤解，可能需要從公共利益與支持公共利益必要之利潤間，取得平衡。

土地租金是跟著公告地價改變，假設民間廠商計畫營運良好，將會帶動周邊發展，土地行情勢必提高，故而民間廠商所應支付土地租

金隨之增加，若土地租金達一定漲幅，可能也會對民間廠商經營產生一定影響，依據「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」，公共建設興建、營運期間，其所需用地當年之申報地價與原財務計畫預估之當年地價漲幅逾50%時，主辦機關得酌予減收應繳之租金。反之，對於主辦機關而言，土地行情無法以計畫推動後之狀況來判別計畫規劃期間之合理。對於主辦機關來說，有個重要的觀念，在於經營者的長期經營能力，應不能單以現在市場狀況衡量未來，需考量風險所造成的可能影響。

問：基於原台南縣與台南市之特色與優勢不同，台南縣市的合併與升格，有關民間參與的推動，接續推動策略方向為何？

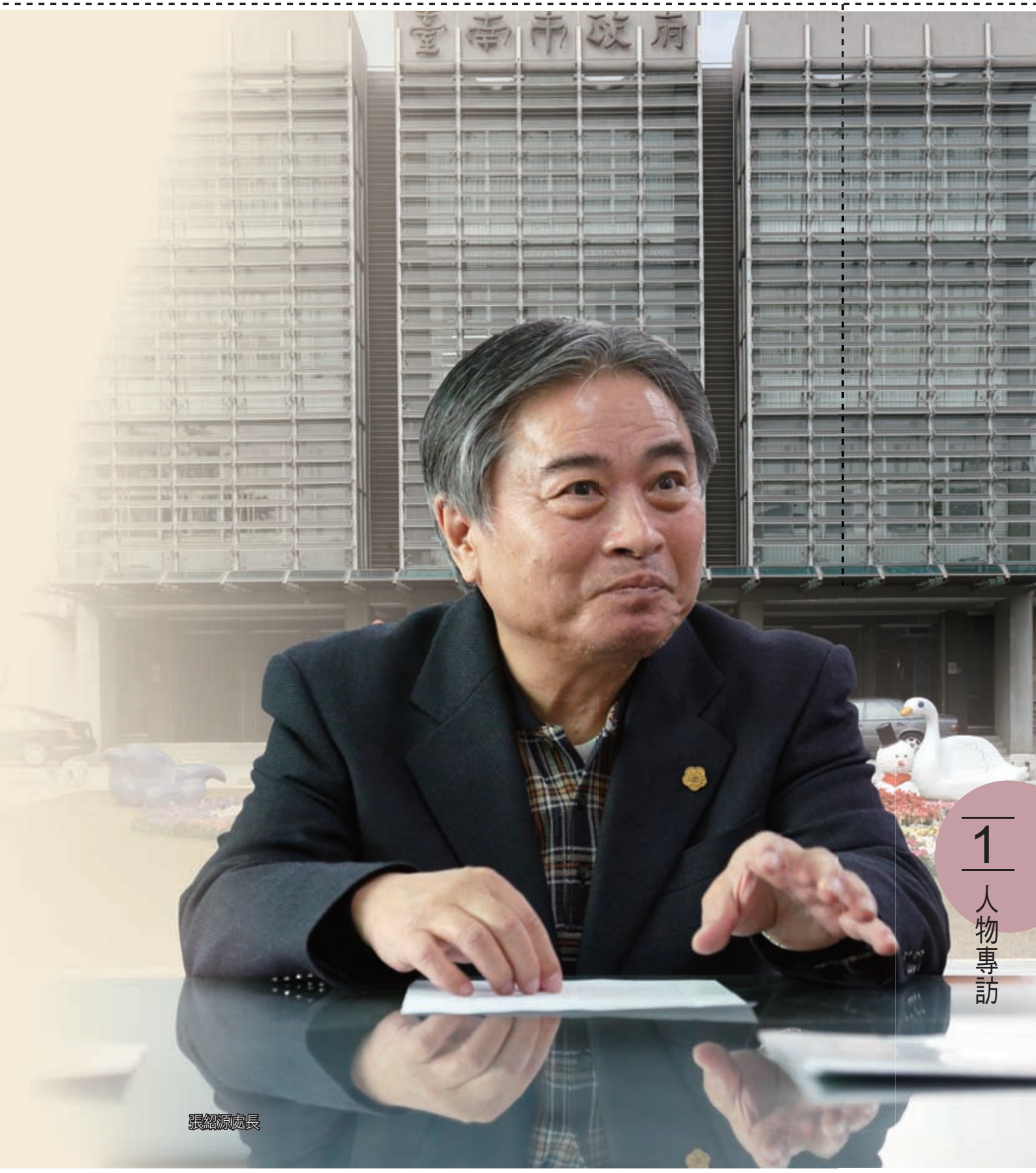
答：臺南為台灣文化古都，市政發展政策上，並不主張大肆開發，而是配合台南歷史背景，著重文化及觀光發展。此條件下，臺南比其他縣市大型建設的BOT計畫比較少，主要著重ROT及OT計畫；除文化及觀光外，民間參與推動比較多的是醫療類別的計畫，未來還是繼續朝這些方向繼續發展。市政府在開源節流的策略上，以民間參與公共建設為主要開源策略之一，台南市政府於2013年榮獲財政部「招商卓越獎」第二名。

臺南人口老化，長期照護需求高，同時臺南日照長，生活費用較低，具備發展長期照護的優良條件。市政府亦曾拜訪「林口長庚養生文化村」，園區規劃良好，長期而言，若以此模式推動長期照護園區，壽險資金之投入可能會更為適合。短期規劃，先以閒置的機關用地或空餘床位進行活化利用，提供長期照護之服務。

問：台南具有豐富的觀光資源，關子嶺勞工育樂中心OT計畫更是特別，目前已進入第2個十年，民間機構也曾獲得金擘獎。市府未來在擴展觀光資源上，如何利用現有文化、海岸、溫泉、特殊地理環境等資源，以公私合作夥伴關係，打造台南市成為觀光大市？未來有哪些計畫也將積極引入民間資源?

答：由關子嶺勞工育樂中心OT計畫推動初期，地方反對，經過溝通後，得以順利推動。經營至今，很多公司的會議旅遊至此舉辦，進而增加關子嶺之遊客量，並帶動周遭飯店服務品質提升。

台南市為歷史古都，古蹟多，整個台南也富有自然景觀及生態資源。在山線，有白



張紹源處長

河蓮花、關子嶺溫泉及二寮觀日出；在海線，有北門水晶教堂、七股黑面琵鷺、四草綠色隧道等。觀光資源豐富，足以提供2-3天的觀光行程，惟台南地區較缺乏能接納團客的大型旅館，及來台南的旅客大幅成長等因素，在旅館住宿需求上，仍然具有相當大的成長空間。民間參與的部分還有努力的空間，但也受限，古蹟是否合適民間參與，有待討論。為加速觀光發展，近年積極推動公車捷運化，全面提升景點可及性。

為提升旅館品質及解決旅客住宿需求，台南市政府特規劃「安平水景BOT案」，希望能引入住宿及商場等服務。另於財政部2014年所舉辦第2場民間參與公共建設招商大會中，亦發布「安平漁港遊艇管理中心BOT案」之投資資訊，希望能引入民間資源積極開發。此外，受旅館業相關法規變更，原定規劃青年旅館計畫需進行調整，因此未來希望可以參酌雙連市場青年旅舍案例，以市場多目標使用進行規劃。

真正有創意的構想，政府願意提供必要的協助。有很多創意，不一定需要花很多資金，如左鎮岡林國小於2011年執行空間再利用，將岡林國小建置為月世界生態旅遊服務中心，提供操場及涵管作為露營場所，結合二寮觀日出，成為熱門景點。台南有些廢棄校舍，興建於日治時代，階段性工作已完成，需靠創意再行活化。

後記

承蒙張處長於百忙之中，撥冗接受本次專訪，闡述民間參與公共建設對臺南市政推動之成效與新契機。概為：民間參與公共建設，為政府長期推動公共建設重要活水來源。規劃計畫時，須配合市府重要發展策略。台南市政府發展之契機，除民間之資金投入外，民間所能帶來之創意與長期經營能力，亦為市民之福，未來將持續為謀大眾之福利而努力。

安平漁港

(左1)高瑞琪規劃師　(左2)李元唐副總經理　(中)張紹源處長　(右2)王子安協理　(右1)林貴貞副理