



社會福利設施土地、 建物委辦方式與選擇要素

孫一信

壹、前言

大衛·哈維 (David Harvey, 2008) 指出，縱使馬克思主張，資本主義必然已持續努力克服一切空間阻礙，以「時間消滅空間」為特徵，亦即透過運輸和通訊系統的投資與創新來克服空間阻礙，但資本主義的發展仍然取決於穩定、可靠的勞動力與勞動供給。所以在城市發展的過程必須能夠積極支持基本的勞動再生產過程。

在我國屬於個別社會福利法規（身心障礙者、老人、失能者、特殊境遇家庭（婦女）和兒童少年）所規定應該提供的福利服務，就是每一個家庭勞動再生產的一部分。這些福利服務的提供需要物理上的“空間”。

如果是從私有空間提供社會福利服務，勢必在空間市場上價購或承租空間，很不幸的是社會福利和資本尋租過程剛好往相反的方向進行。現有在都市計畫區內有大面積土地的社會福利機構，該區位在

很久很久以前，也大都屬於該時代的偏遠地區；而當前的社會福利機構，總是尋求都市計畫或非都市計畫區域內的相對便宜農地來進行特定目的事業的地目變更。目前雖可依據農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點，但程序趨於嚴格，其回饋金也提高到公告現值 50%。

如果從公有空間提供福利服務的情況來看。雖然內政部（當時社會司仍在內政部）於 1996 年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」及「委託契約書範本」；1997 年進一步訂定「推動社會福利民營化實施要點」開啟公設民營機構的合作模式。但直到 2016 年都市計畫法才將社會福利設施納入公共設施的一部分，且到目前都尚未訂出檢討和劃定原則。

在私部門取得社會福利空間越加困難，而公部門也開始有更明確的法律依據規劃出並提供民間興辦社會福利服務的空間地當下。我們有必要來探討各種社福空間所要搭配各種委辦方式。

貳、空間部門對社會福利設施的回應

在抑制資本尋租的過程中，立法院在 2011 年修正“國有財產法”第 53 條規定「非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途，面積未達一千六百五十平方公尺者，得由財政部國有財產局辦理標售。面積在一千六百五十平方公尺以上者，不得標售。」2011 年同時也訂定“住宅法”，確立了國家必須興辦只租不賣的社會住宅，解決民眾居住權問題，取代讓民眾取得所有權的“國民住宅條例”（2015 年廢止）。

在社會福利和住宅倡議運動的過程中，與空間相關的部分也有幾項突破性進展，包括“住宅法”第 33 條在 2016 年修法，規定「為增進社會住宅所在地區公共服務品質，主管機關或民間興辦之社會住宅，應保留一定空間供作社會福利服務、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、商業活動、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。」讓社會住宅興辦過程伴隨興建的社會福利附屬設施，從得設改為應設。

另外，2015 年立法院三讀“都市計畫法”的修法，在第 42 條有關“公共設施用地”項目，第一項第二款增列了社會福利設施，相應也在第 46 條增列。”這些公共設施應該按閭鄰單位或居民分布情形適當配置。”

營建署也在 2013 年 11 月 29 日公告的公設地檢討變更作業原則中要求，在公

設地檢討構想第二點提及”因應人口結構朝向高齡、少子女化之影響，有關超過未來需求之公共設施用地考量檢討調整，並優先考量高齡化社會發展之社會福利設施需求，以因應未來實際發展需要”。

為了在區段徵收、市地重劃過程，比照都市計畫法取得社會福利設施用地，目前在立法院有吳玉琴委員所提出「平均地權條例第五十五條之二及第六十條」及「土地徵收條例第四十四條」兩個法案的修正案，已經一讀，交付內政委員會審查。

為促進公共設施用地的有效、活化利用，2003 年營建署制定“都市計畫公共設施多目標使用辦法”以正面表列方式訂出公共設施用地多目標使用之用地類別、使用項目及准許條件，部分社會福利設施可以透過平面多目標，或在一樓的立體多目標來申請在該公共設施中合併使用。

避免土地稀有財私有化最後變成壟斷地租，並積極解決社會福利設施的用地問題，空間部門的專業工作者，在社會福利倡議運動互動過程中持續了解各社福部門對空間的需求，並做出了前述努力，包括：

1. 社會住宅中開創社會福利設施，且只租不售；
2. 公共設施合併使用，並創造、保留公共社福設施用地。

參、我國委託民間經營社會福利的趨勢

江亮演和應福國指出(2005)在臺灣社會福利領域，在 1980 年代受西方民營化思

潮影響，因政府資源不足，遂鼓勵或擴大民間參與，初期以獨自興辦社會福利事業為主。為了推動社會福利民營化，內政部頒訂「加強結合民間力量推展社會福利實施要點」；隨後臺北市政府訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」；內政部復於 1989 年頒布「內政部加強社會福利獎助作業要點」；臺北市於 1993 年委託學者專家研擬「臺北市政府委託民間團體辦理社會福利設施辦法草案」，積極推動民營化。內政部又在 1996 年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」及「委託契約書範本」。1997 年又訂定「推動社會福利民營化實施要點」。

我國二十多年來「福利多元化」、「民營化」、「私有化」、「公民參與」、「購買服務」等思潮漸漸為專家學者們所倡導，社會福利服務也逐漸發展成為政府公部門與民間社會福利團體私部門共同構成的服務體系。

肆、社會福利設施的用地和建築規定簡介

社會福利設施是很多樣的，除傳統依各種社會福利法規成立的兒少安置機構、托嬰中心、身障機構和老人安、養護機構及護理之家外，近幾年更因為長期照顧服務法和住宅法增加了長照機構和社會住宅，這些都已被解釋成社會福利設施。

社會福利設施在用地容許上也算寬鬆。在都市計畫地區內，除了特定農業區不得變更為社會福利設施使用，在保護區

和農業區可以核准使用，在住宅、商業、工業區等分區則都是沒有限制使用。

在公共設施用地上，也可以依「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」向直轄市、縣市政府申請核准作社會福利設施（不同類型的公共設施可以提供的社會福利項目不同）使用，其中有平面（俯視圖）多目標和立體（不同樓層）多目標的核准使用方式。

在非都市計畫地區，依據土地使用管制規則所編定之各種用地編定及其允許使用及許可使用細目，甲、乙、丙種建築用地及休憩用地均允許使用為社會福利設施。如果是農地，當然就回到農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點進行特定目的使用變更。

用地問題解決之後，還要面對機構類型相對應在建築法第 73 條的建築物使用類組（例如：F1、F2；H1、H2；D3、D4）以及相對應的消防法規（甲類、乙類場所）規定。如果是舊有建築物，則有一定規模以下免辦理變更使用執照，或須辦理變更使用執照的程序與相關規定。

除用地、建築和消防法規，因應各領域族群的需求不同，各社福法規也有制定 XX 服務機構設立標準，去管理人均面積、休憩設施、寢室、日常活動場所、衛浴廚房等相關規範。

以上用地、建築、消防及設各服法規設立標準規範適用全部在公立、私立、公辦民營等社會福利機構的設立過程。要進入下一個章節之前必須先有前述法規地圖的概念。

伍、公有財產提供社會福利設施的方式探討

在國內大多數民眾所居住的都市計畫區內，要籌設社福機構，除非由各級政府提供場地讓非營利機構經營，否則以社福組織來說根本無法負擔市場上的高額租金和地價。

由政府提供場地（公有財產），鼓勵民間社福組織提供服務，就是一種政府處分財產的概念，於是就會受到國有財產法

及地方財產管理自治條例等公產管理法規的約束；也可能是透過”政府採購法”向民間採購服務或基於”促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）”鼓勵民間出資興辦服務。

到底各級政府可以透過那些方式將公有財產（場地）提供出來，是當前社政和衛政主管機關要積極面對的事。透過公有財產（場地）來提供民間使用，提供社會福利服務，可有以下幾種途徑，而這些途徑的選擇要考量適用的法規、基地條件、服務內涵、是否有收益等面向。詳如下表 1：

表 1 公產運用於社福用途的開發經營模式類型

開發經營模式	公辦民營	公產民營	促參	設定地上權
處理方式	委託辦理	標租、委託經營	BOT、BTO(無償、有償)、OT、ROT、OT、BOO 等模式	設定地上權契約
適用法令	政府採購法 機關委託專業服務廠商評選及計費辦法 機關委託社會福利服務採購作業手冊	國有財產法 地方政府財產管理自治條例 地方政府財政局經管市有非公用不動產租金及出租作業規定 地方政府財產委託經營管理自治條例 地方政府市有公用房地提供使用辦法 國有非公用不動產標租作業要點	促進民間參與公共建設法及相關子法	國有財產法第四十七條第三項規定 設定地上權實施要點

空間形式	因應政府政策需求，將空間整理到一定堪用程度，(或連整修都委託)再委託民間經營。	因應政府政策需求，將公有非公用既有建物、須拆除重建等建物，設定一定期限及用途標租或委託給民間經營。	因應政策需求政府主動規劃，但需要吸引民間資金投入建築物興建。	活化公有土地不一定要有政策目的，但可以附條件。 有地上權業者，可以在一定期限內擁有該建築物所有權
民間團體義務與權利	1. 通常為民間單位經營時難有獲利，需政府大量補貼的標案。(無法收費，或收費有政府規範上限) 2. 作為採購契約之乙方，負責合約中之業務營運。 一定期限內使用該公產。	1. 有收益，財務可以平衡的服務。 2. 負擔租金(或回饋金)特定目的事業營運。 3. 租約時間內使用該公產。	1. 投資興建、並負擔權利金、回饋金。 2. 容許部分面積作為商業用途使用。 3. 各項租稅優惠。	1. 投資興建、並負擔租金、權利金、回饋金。 2. 可要求其一定比例面積分回作為特定用途。
各級政府優點	1. 降低民間業者負擔，可以快速擴增服務量。 2. 可以將工程修繕業務，包含在委託標案中，降低社政人員不熟諳工程以致觸法之風險。	1. 市府有租金收入。 2. 免受政府採購法拘束，避免採購爭訟。 3. 回歸市場機制。	1. 政府不出資。 2. 有權利金、回饋金等收入。	1. 政府不出資。 2. 有房屋稅等相關租稅收入。
主要案例	公辦民營身心障礙機構(南港重殘養護中心、弘愛發展中心)、養護機構、婦女服務中心	長照社區機構：大同日照；高雄鳳山、大寮、梓官、內門、燕巢、左營等社區式長照機構。	台北市北投健康管理中心、宜蘭教養院、寧園教養院	新北新光集團板橋銀髮住宅

備註：各級政府之間的撥用或價購不在本文討論範圍

資料來源：本文作者整理

一、公辦民營

如果以所有權和經營權觀點來看，所謂公辦民營是硬體設備所有權仍歸屬於政府部門，而硬體設施的經營管理權責交由民間福利機構（江亮演、應福國 2005）。但公設民營畢竟不是法定名詞，僅為一般概稱（蘇昭如 1993）。行政院經濟建設委員會（1999）頒布的「政府業務委託民間辦理作業手冊」也有「公辦民營」定義：「機關對外委託民間提供服務類型中之公有財產經營管理（含公有財產、公共設施）及社會福利服務（含啟智中心、居家看護），則以『公辦民營』統稱之。」

從法規依據「政府採購法」來看會更清楚公辦民營和其他場地開發模式有區隔。根據政府採購法，整個社會福利服務業務的範圍必須相當明確，由辦理機關（政府）訂定計畫編列預算進行各階段（設計、興建和營運）招標。

然而，整個程序相對繁瑣，要面對設計、興建和營運各階段介面整合的問題（不過也有機關透過異質性採購，將工程財務及勞務整合在一個標案之中，避免掉承辦同仁不熟悉工程標案而產生的風險）；而且預算金額龐大，不管是新建或整建維護，都需要由辦理機關編足相關預算支應。雖然政府吸收興辦成本，表示承接單位不需額外付出，只要專心經營受委託業務即可。但採購法因為有較短年期的合約規定，也因此影響經營團隊意願。例如：在臺北市的公設民營機構最長合約期間不得超過九年，雖然可根據評鑑成績優先續約，但仍可能影響經營團隊的意願，更可能因為需定期招標而造成服務中斷。除此

之外，由於土地建物設施的所有權人皆屬政府，受託單位不須額外負擔租金、房屋稅和地價稅，不過各機關還是可規範定額或一定比例營業額，做為回饋金標準。

綜上，如果該社會福利服務，在營運過程當中沒有獲利可能，像是無法對民眾收費（例如各領域福利服務中心）、收費已訂有上限者（例如身心障礙福利機構），或業務經營因有特定目的（例如庇護工場），才會有較多機會用到公設民營的開發經營模式。

二、公產民營（標租）

為提升公用房地的使用效益，增加財政收益，有些地方政府會依據財產管理自治條例制訂公用房地使用辦法。公用房地作為社會福利用途，可以採取公開招標或申請使用方式辦理（例如：臺北市公有房地提供使用辦法第三條第一項第三款可採申請使用之例外規定：申請之用途具公益性、公共性或供自來水、電力、天然氣、電信、郵政等公用事業使用，管理機關基於政策或法令規定，應予輔導或配合）。

公有房地的提供使用是一種行政契約的締結，但以不超過三年為原則，臺北市市有財產委託經營管理自治條例第十五條有委託期間合計以九年為限的規定，土地法第 25 條的規定是十年為限。

公有房地的租用須依行政院公布的租金率（依土地申報地價年息 5%）核算，但基於政策或法令規定，應予保障或輔導者，不得低於依土地申報地價年息 3%，如有配合管理機關執行業務之使用，甚至得無償提供使用。

臺北市市有財產委託經營管理自治條例是前述使用辦法之母法，在該條例中即已明訂委託經營管理項目包括：社會福利服務設施（委營條例第四條第一項第三款）。這個條例第五條直接規定，「受託人對於受託業務須獨立設帳並自負盈虧，委託機關不給予任何經費補助。」但屬公益性之委託業務或受託人願出資改善原有設施，經核確能提升服務品質者，委託機關得就其業務性質或個案給予補助。委託經營管理還可能因業務性質不同而訂有保證金、租金、使用費、回饋金及權利金。（第十二條）

基於以上規定看出，可以自負盈虧達到財務平衡的業務內容，才是公產民營此類開發經營模式的標的。衛福部從去年推出長照 2.0，讓政府依據行政程序法以特約方式向民間長照業者購買長照服務。特約的支付金額設算，內含專業服務費、督導及行政管理費用，可以讓該機構自負盈虧，也因此有越來越多的縣市（特別是高雄市）將公有財產透過標租給長照業者的方式，快速擴增服務據點。（臺北市則以委託經營形式居多）

三、促進民間參與公共建設（促參）

促參法在分類上屬於**特許權**，透過主辦機關制定計畫並與民間業者簽訂投資契約興辦依促參法第三條所稱各項正面表列的公共建設。

民間機構參與公共建設可以依第八條規定的各種方式（BOT、BTO（無償、有償）、OT、ROT、OT、BOO 等）辦理。

由於促參是特別法，為鼓勵民間出

資參與，該法有許多排除其他法律適用的規定，在投資規定有民營公用事業監督條例第十九條；在租賃相關規定則有民法第 449 條、土地法第 25 條、國有財產法第 28 條規定。國產法第 28 條規定，主管或管理機關對公用財產不得為任何處分或收益。民法第 449 條和土地法第 25 條，則分別規定租賃契約期限為二十年及十年。促參法主要是吸引民間投資，所以需要讓投資業者有更長的期限使用該公用財產，以利投資攤提財務平衡。促參法同時也有許多土地取得和租稅優惠的措施，例如：促參公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法，又區分興建期（公告地價年息 1%）和營運期（公告地價年息 3%）的優惠租金。各縣市另訂有“民間機構參與重大公共建設減免地價稅房屋稅契稅辦法”，減輕業者營運成本。

促參的最大好處是由民間機構自行辦理融資籌措建設經費，減少主辦機關財政負擔，甚至可以收取權利金增加國（公）庫收入，且一次性技術服務採購，只要可行性評估和先期規畫得當，採購程序相對單純。但由於絕大部分社會福利服務很難自負盈虧，更遑論有獲利可能，因此促參案須包括許多主計畫中的附屬作業設施，例如：增加商業、住宅容積，讓投資業者獲利；甚或簽訂政府保證購買社會福利服務的附約。也因此社會福利服務的促參案，雖然在各項合約條件都對民間業者相當有利，但財務可行性評估如果未能取得業者信任，常常有流標或承標者最後無法履行契約的問題。這些案例包括：屏東的南臺灣連續性多元長期照顧園區、臺北

廣慈博愛園區 BOT 案(舊案)，和高雄北長青園區等。不成功案例背後的原因皆不盡相同，尚需進一步爬梳。

促參的規畫時常必須在”**社福設施最大化**”及”**最有利民間投資財務效益最大化**”原則之間擺盪。政府一方面希望運用公產可以不用花錢就長出更多的福利服務，另一方面又得預防社會對圖利業者的批評。像是電影《海角七號》中，山也 BOT，海也 BOT 的經典台詞，就是民眾對 BOT 不信任的最佳註解。

相反地，當然亦有成功 BOT 的案例(宜蘭和寧園教養院)，不過後來總是陸續有回饋金爭議和來自承辦機構營運需要再補貼的要求。

目前正在規劃中有兩個案子，包括：1. 臺北市政府衛生局的案子(秀山國小轉置)「臺北市北投長期照護園區開發案之可行性評估」初步規劃以提供急性後期照護、社區共享空間和住宿式長照機構；2. 新北市城鄉發展局「新北市碧華國中原址轉置利用可行性評估」，初步建議以興辦公共服務設施(停車場)、不同類型之照顧服務(住宿式及居家式長照機構；身心障礙機構)、地區發展及服務資源及公共設施(公園、廣場及市政儲備用地)。如果主管機關在計畫初期評估就將讓需投入的建設成本進行透明、合理的財務試算；讓社區居民及服務需求者代表，透過公共參與的方式表達對該基地公共和社福設施及周邊交通的需求期待；讓政府各局、處具體盤點到底欠缺哪一類社福設施？需要服務的人數？需求的樓地板面積？讓搭配的社會福利服務的經營團隊不需再額外付出權利

金、回饋金，優先照顧社會弱勢，提供優質、平價的服務；並記取之前 BOT 案的失敗教訓，或許將會是新一波促參的成功案例。

四、設定地上權

設定地上權是讓地上權人取得土地使用之正當權利，讓地上權人保有建築物或其他工作物，而使用他人土地之定限物權。而前述所提及的促參可以使用設定地上權的方式簽約，但設定地上權的開發模式不一定是促參。

參考新北市市有財產管理規則第 19 條(設定地上權為非公用土地開發的其中一種模式)及新北市市有非公用土地設定地上權作業要點來看，設定地上權存續期間不得逾七十年，並訂有權利金及地租規定(沒有社會福利使用的優惠規定)；地上權人經執行機關同意得辦理地上權或地上建物之抵押貸款。

設定地上權的開發模式，主要目的常常是為了活化公產土地，不一定需要明確的政策目的；但也可以透過附加條件方式設定招標。透過此種模式開發，民間機構財務和營運穩定度，將直接影響案件成敗，且該筆土地使用權在設定地上權期間為開發發商所有。

去年新光人壽標下板橋油庫口興建樂齡宅，就是一種設定地上權的招標模式，但該樂齡宅是一種提供高端旅館式管理加入健康管理服務的出租宅，每月每戶租金高達八萬元以上(經濟日報 20181129 報導)，並不是任何社福法規規範的社會福利機構。或許將來醫、養、住合一，如果

在建築技術上可以解套，會有業者透過地上權的招標長出福利服務，但該服務價格應該不是平價的。

陸、結語

很顯然地，如果不計算用地成本，依據政府負擔成本高低，分別為公辦民營、公產民營、促參、設定地上權。相對的，以民間單位資金投入高低來講，分別是設定地上權、促參、公產民營及公辦民營。更簡單的區分是以民間單位“有無興建建物”作為區分。民間單位有興建建物者只能是促參(BOT)或附條件(要求部分項目一定要做什麼)設定地上權，因為標租的時間一般不能超過10年(土地法第25條)，所以興建建物不可能划算。如果沒有要民間單位興建建物，就可能是促參、政府採購(包含一般勞務委託、市有財產委託經營等)或標租等方式。

所以辦理機關和受委託民間單位在規劃實施計畫或考慮承標時，都必須考量該服務營運的財務可行性，過程中必須設定以下各項目財務假設及參數設定，包括：評估營運期間、建築物殘值及折舊、租金調整率、通貨膨脹率、折現率、營利事業所得稅及營業稅、資本結構、融資利率、折舊攤提及重置等。也要進行基本財務規

劃，包括：：興建工程成本、營運期間營運收入、營運期間費用等因素。而各種基地條件(沒有建物或建築改良物的土地、土地含建物(堪用不堪用)、都市計畫區域還是非都、周邊地價高低和大小)、各種社會福利設施屬性(可否財務自償、可否符合地用和多目標使用)、各級政府政策目標(主管是否積極開辦各項服務)、各局處是否能無私配合(閒置空間的列管是否明確公開，例如高雄市為活化閒置空間，訂有校園閒置空間活化實施要點，並透過資訊系統整合平台將閒置空間資訊公開，並由市府副秘書長以上層級成立市府空間清查小組)，這些因素都綜合交織在公辦民營、公產民營、促參、設定地上權的委辦選擇中，需要各位承辦同仁基於個別基地、個案考量去規劃實施。

人類社會現代化的歷史過程中，壟斷地租的問題必須依靠群眾力量和國家的政策來進行修正調整，否則接下來高房價、高房租所衍生的社會問題，在臺灣已經是歷歷在目，動搖國本的政治問題。希望各位社會福利業務承辦同仁透過本文，能清楚看到自己在開創社福空間的使命。

(本文作者為台灣社會福利總盟秘書長)

關鍵詞：委託、社會福利、建物、設施
用地

📖 參考文獻

- 林郁倫、陳婉真、林耀盛、王鍾和(2014)。心理師校園駐區服務的困境、需求與挑戰：由臺北市國中輔導人員之觀點。輔導與諮商學報，36卷1期，頁37-64。
- 林萬億(2010)。建構以家庭為中心、社區為基礎的社會福利服務體系。社區發展季刊，

129, 20-51。

林萬億 (2013)。當代社會工作：理論與方法。臺北：五南出版。

林萬億等 (2018)。學生輔導與學校社會工作。臺北：五南出版。

劉淑瓊、呂立 (2017)。重大兒童及少年虐待事件分析研究，衛生福利部保護服務司委託研究。

王志弘 (2008)。新自由主義化的空間 - 邁向不均等地理發展理論，翻譯自 David Harvey 大衛哈維 (2005) 〈Spaces Of Neoliberalization: Towards a Theory of Uneven Geographical Development〉。台北：群學。

江亮演、應福國 (2005)。社會福利與共設民營化制度之探討。社區發展季刊 108 期。

中華民國專業者都市改革組織 (2019)。新北市三重區碧華國中原址轉置利用計畫可行性評估案期末報告，新北市城鄉發展局委託研究。

台灣社會福利總盟 (2017)。建立友善夥伴模式 - 政府委託民間辦理社會福利服務研究案成果報告，衛生福利部社家署委託研究。

孫一信 (2018)。社福設施的取得與使用困境及解決之道。社會福利總盟年刊。

蔡佳明 (2018)。社福設施開發相關規範與規劃前景 - 簡報資料，台灣社會福利總盟社福用地及建築物的規範、爭取與興辦實務論壇會議台北場手冊，頁 5-26。

傅學中 (2018)。新 (舊) 社會福利機構的建築、消防及無障礙規定 - 間談公有建築物轉型為社會福利用途的依據與困境，走得通嗎？簡報資料，台灣社會福利總盟社福用地及建築物的規範、爭取與興辦實務論壇台北場會議手冊，頁 29-56。

游淑惠、謝琍琍 (2018)。社政主管機關爭取社福用地的經驗 - 間談學校用地的活化經驗 - 簡報資料，台灣社會福利總盟社福用地及建築物的規範、爭取與興辦實務論壇高雄場會議手冊，頁 P57-94。