

公務人力發展中心大樓設施營運移轉案 辦理原則及經驗分享

105 年 5 月 13 日

壹、前言

民間投資參與公共建設，引進企業經營理念，達成提升公共服務品質、減輕政府財政負擔等效益，已成為國際趨勢及我國重要施政方向。行政院人事行政總處公務人力發展中心（以下簡稱本中心）為符應政府人事精簡及預算減省之政策，兼顧經營效率與服務品質，以提供優質多元之現代化學習環境，滿足政府公務人力永續發展的任務需求，依「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法）相關規定辦理公開招商程序，將大樓設施委由經評選委員會評定之最優申請人福華大飯店營運，契約期間自 100 年 1 月 1 日至 110 年 12 月 31 日。

本中心與福華會館已建立成功的公私協力營運管理模式，並獲第 11 屆民間參與公共建設金擘獎政府機關團隊獎優等及民間經營團隊獎優等的肯定，鑒於促參案件各具不同專業及特性，本中心期以本中心大樓設施營運移轉案辦理經驗，分享公部門辦理運用促參模式的原則，供各機關做為辦理相似案件之參考。

另，有關自 1980 年代開始，各國在政府資源短缺導致官僚僵化問題浮現的背景下，掀起政府再造、公部門管理模式變革的思潮，思以導入民間資源來執行政府服務輸送，利用準市場和契約外包方式來塑造競爭環境，進而促進公共服務品質的提升及降低成本之效益，相關政府業務委託外包理論可參考如「公共選擇」（public choice theory）、「交易成本理論」（transaction-cost theory）、「雇主—代理人理論」（principal-agent theory）及「公私夥伴關係」（public-private partnership）等。

貳、本中心大樓設施營運移轉案發展歷程概述

本中心職司行政院所屬機關公務人員訓練業務、人事人員專

業訓練與訓練技術及方法之研究、評估及推廣等，以提升中高階公務人員決策能力、組織效能及公務人力素質。為將政府有限的資源專注運用於本中心核心任務之推展，本中心大樓自 89 年 10 月正式落成啟用，即創新採委託民間經營管理模式，依「政府採購法」將大樓場地及附屬設施委由福華大飯店營運管理（契約期間 90 年 1 月 1 日至 99 年 12 月 31 日），為公務訓練機構引進市場競爭機制，創造良好經營效率及服務品質之首例。

本中心於契約期滿改依促參法採行 OT 模式(Operate-Transfer，簡稱 OT，意指由政府投資興建完成之建設，委託民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府)之民間機構參與公共建設方式，賡續將大樓設施委託民間機構營運管理，委託最優申請人福華大飯店（以下簡稱會館）營運 11 年期間，預估財政效益達新臺幣（以下同）32.4 億元，包括減省支出 24.5 億元（政府設施養護成本及人事成本），增加 7.9 億元收入（會館每年應繳納「定額權利金」及依上年度營業收入按投資契約規範級距比例計算之「經營權利金」），本案並具每年創造就業機會約 210 人，提升公共服務品質，加速社會經濟發展等社會經濟效益。

參、OT 辦理原則及重要歷程

本文就本中心大樓設施營運移轉案重要辦理經驗，歸納彙整公部門運用 OT 營運模式之辦理原則，建議如下：

一、釐訂促參目標，結合專業資源，完備先期規劃

（一）提升公共服務品質為核心價值，確認民間參與之必要性

促參為國際趨勢，亦為政府紓緩財政壓力的策略選項之一，主辦機關應於事前確認機關核心任務，衡酌引進民間資源參與公共建設之必要性，慎選委由民間機構營運的範圍，確保促參能有助行政效率與公共服務品質的提升，避免將促參視為萬靈丹，為促參而促參。

以本中心為例，本大樓樓地板面積總計 43,665 平方公尺，全區包括教室及會議場地、學員住宿設施、餐廳、停車場、休閒等多重機能之設施，中心員額僅 40 餘人，難以有效管理全區設施。為將政府有限的資源運用於本中心人力發展之核心任務，結合民間資源，引進企業經營機制，將有效降低政府部門人事及管銷成本，並提升公共服務品質與公有設施使用率。

(二) 結合專業資源，事前進行周延之可行性評估及先期規劃

依個別促參案件特性所涉專業領域（財務、工程、營運、法律等），委由專業顧問機構進行可行性評估及先期規劃，兼顧機關任務面及財務面的效益及民間參與之誘因，評估最佳經營模式及後續招標策略。遵循促參法相關法令規範及善用促參法主管機關財政部（推動促參司）發布之相關作業指引，做為促參各階段之參考依據。

以本中心為例，委託財團法人中華顧問工程司於 95 年 11 月完成「大樓設施賡續委託經營管理之可行性研究」、委託臺灣世曦工程顧問股份有限公司於 97 年 11 月完成「大樓設施賡續委託營運之先期規劃研究」，涵蓋本中心業務使用需求權利之確保、財務規劃、履約管理機制等面向之分析與建議。

(三) 以首長積極支持為後盾，規劃合理營運年期及招商策略

成功的促參案件仰賴機關首長積極推動及支持，並應根據個案財務評估（考慮投資成本回收期限等）訂定合理的營運年期，擬訂契合市場的招商策略，增加民間參與的動機。招商階段應規劃充裕的作業時間，並確保招商過程合理合法，資訊公開透明，甄審公平公正。

以本中心為例，於 98 年 5 月 19 日奉行政院人事行政局核定依促參法公開招商辦理，98 年 6 月 17 日授權本中

心為執行機關。於 98 年 11 月 5 日辦理招商說明會，98 年 11 月 30 日正式公告招商文件，受理民間機構申請作業長達 4 個月。依促參法成立甄審委員會辦理資格審查及甄審作業，99 年 4 月 19 日選出福華大飯店為最優申請人，99 年 5 月 3 日完成議約，99 年 7 月 21 日與福華大飯店正式簽訂投資契約。

二、落實公私協力夥伴關係，強化共識願景及暢通溝通管道

(一) 公私協力完成前置籌備作業，確保機關任務不中斷

公私部門需有積極完成履約營運之各項前置籌備作業之共識，依作業程序事前妥善研訂作業流程，以最有效率的方式完備相關作業，並應確保機關原有之任務及公共服務在前置籌備作業階段仍持續運行。

以本中心為例，與福華大飯店正式簽約後，雙方積極展開投資計畫細部規劃、國有財產接管點收以及履約營運之各項前置籌備作業。依財物點交作業程序區分為「點交財物列帳原則」、「試盤點」及「正式盤點」3 階段，雙方同仁加班分組協力在 5 天內完成超過 1 萬 4 千項財物點交作業。雙方研擬期初投資施工因應措施，本中心於施工期間移地至福華仁愛店辦理訓練班期，以確保機關任務不中斷；並規劃本中心大樓全區施工順序及動線，設置工地巡察小組，於 3 個月內即取得合法使用許可，100 年 3 月 25 日依契約規定以「公務人力發展中心福華國際文教會館」全銜對外營運。

(二) 暢通公私部門的溝通管道，有效協調及解決營運議題

公私部門除依投資契約各司其職發揮專業所長外，成功的公私協力營運管理有賴暢通的溝通機制，透過開放的溝通平臺，將有助於凝聚雙方共識，進而有效推動執行相關業務，維護公共服務品質。機關內部並宜適當授權，賦

予主管人員分層決策權責，方能迅速回應及積極處理營運相關議題，提升溝通效益。

以本中心為例，採開放多元的反映管道，本中心設置單一窗口，專責本案履約監督管理，並於每 2 週定期召開 1 次營運協調會，研議營運相關議題，期間雙方可視需求隨時反映溝通，如遇有本 OT 案需與各級政府機關及社區溝通協調事項，將由本中心協助跨機關、跨單位之協調，以有效率的分工方式，增進會館營運效益，達成公共建設的目的。

三、多元完善的履約管理機制，確保公共建設目的之達成

通盤規劃履約管理機制，落實政府專業監督，保障主要服務對象權益及公共建設興辦目的，並兼顧民間機構經營空間。促參案件所涉管理議題極為廣泛，宜連結運用外部專業資源（財務、工程、營運、法律等）協助機關進行履約管理相關事項，增進履約管理的深度；至履約爭議則可透過協調委員會協調。另機關應預為規劃因應民間機構營運不良時之應變措施，以維護公共利益。

以本中心為例，履約管理扣合本 OT 案的核心價值，以確保公務人員、政府機關及社區權益，達成公共建設興辦目的，並在避免政府成本不當轉嫁及商業圖利前提下，兼顧民間機構營運空間及合理利潤，履約管理機制主要做法包括：（一）**每 2 週定期召開 1 次營運協調會**：由本中心各組室代表及會館各級幹部出席，協調營運相關議題及追蹤列管改善事項，並視營運需要召開專案會議。（二）**每月表報查核**：依投資契約規範事項，由會館每月提送相關工作表單，以利營運情形之掌握。（三）**年度營運績效評估**：每年成立營運績效評估委員會進行契約遵循、財產維護、經營效率、顧客滿意、財務管理等面向之績效評估，委員會

成員半數以上為財務、管理及法律相關專業背景之外聘專家學者，評估結果依投資契約得做為本案申請優先定約之依據。(四)年度財務報表審查：邀集財務及法律相關背景之外聘專家，審查會館經本中心認可之會計師事務所簽證之年度財務報表，並依年度會館營業收入計算應繳納之經營權利金。前述履約管理相關會議決議均函送紀錄及追蹤列管，並做為投資契約的補充文件。

本中心並善用辦公處所與會館營運場所為一體之優勢，除專責履約管理人員（或會議組織）外，運用日常監督與意見反映、正式會議、定期或不定期的查核機制，促進機關全體人員共同參與履約管理之意識，增進履約管理的廣度。另依促參法第 52、53 條及本案投資契約第 17 條規定，因應民間機構營運不良時，做為公共服務不中斷之應變措施。

肆、結語

運用民間資源參與公共建設已是我國重要施政方向，財政部逐年持續研訂周延促參相關法令及作業指引，委外業務日臻多元及成熟，然個別促參案件雖有其共同性精神與原則，仍深具殊異的專業及特性，機關若能落實個別案件的知識管理，建立管理制度文件，將有助於機關內部經驗傳承，縮短業務銜接的摸索階段，提高業務辦理效能，也能做為原機關未來再行辦理相同業務公開招商時，做為檢討修正的參考依據。

本中心期藉分享與福華會館的公私協力成功營運管理模式，重新省思本中心大樓設施營運移轉案規劃歷程及執行情形，希冀能做為各機關辦理類似案件之參考借鏡，共同創造政府、民間、民眾「三贏、共好」的新局。