

第五章 法律可行性分析

第一節 相關法系分析

一、促進民間參與類

本案開發應參酌民間參與類之相關法令如表5-1-1所示，茲針對與本案相關之規定分析說明如下，並彙整如表5-1-2所示。

表 5-1-1 促進民間參與類相關法令彙整表

類別	法令名稱
民間參與類	促進民間參與公共建設法
	促進民間參與公共建設法施行細則
	促進民間參與公共建設法之「重大公共建設範圍」
	促進民間參與公共建設法之「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」
	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

資料來源：本規劃整理。

(一)公共建設類別－公園綠地設施

依據「促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)第3條」、「促參法施行細則第15條」規定，本子計畫區為都市計畫主管機關依都市計畫法劃設之公共設施用地內之公園綠地及其設施，故其公共建設類別應屬促參法所定義之「公園綠地設施」。

另依據「促參法之重大公共建設範圍」規定，「公園綠地設施」不列入重大公共建設範圍。

(二)主辦機關－嘉義市政府

依據「促參法第5條第1項」規定，本法所稱主辦機關，指主辦民間參與公共建設相關業務之機關，在縣(市)為縣(市)政府。因此，本子計畫之主辦機關，為「嘉義市政府」。另主辦機關依本法辦理之事項，得授權所屬機關(構)執行之。

(三)民間機構資格認定

依據「促參法第4條第1項」規定，民間機構指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者；該機構有政府、公營事業出資或捐助者

，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十；該民間機構有外國人持股者，其持股比例之限制，主辦機關得視個案需要，報請行政院核定，不受其他法律有關外國人持股比例之限制。

因此，日後民間機構之組成，應以公司或其他經主管機關核定之私法人等，得為權利義務之主體者為限，不包含非法人團體、獨資商號及合夥在內。

(四)民間參與方式－BOT

依據「促參法第8條」規定之民間參與公共建設方式，共有BOT、無償BTO、有償BTO、ROT、OT、BOO及其他經主管機關核定之方式等七類，本案預計採BOT方式進行可行性評估。

(五)用地取得方式－公有土地取得

本案之土地由嘉義市政府負責取得，再於民間機構參與開發建設時，依促參法第15條第1項之規定提供民間機構使用。

依據「促參法第15條第1項」之規定，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，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，不受土地法第25條、國有財產法第28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，得予以優惠。

(六)附屬事業開發

依據「促參法第27條」規定，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。其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。

由於本案土地位於都市計畫公園用地，依現有都市計畫土地使用分區管制，不得興建機械遊樂設施；但可依據上述條文規定，為有效利用公共建設所需用地，由嘉義市政府與內政部及有關機關協調，以調整土地使用管制內容。

(七)融資及租稅優惠

1.提供貸款協助

依據「促參法第 30 條」之規定，主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。因此，提供貸款協助可列為政府協辦事項。

2.貸款利息補貼或投資其建設之一部

依據「促參法第 29 條」之規定，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。另依據「促參法施行細則第 33 條第 2 項」規定，主辦機關投資價款額度，不得高於民間投資興建額度。

3.稅捐優惠

(1)營利事業所得稅

A.免納部分

依據「促參法第 36 條」、「促參法之重大公共建設範圍」以及「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」之規定，本案非屬重大公共建設，因此無法享有免納營利事業所得稅之優惠。

B.減免部分

依據「促參法第 37 條」以及「促參法之重大公共建設範圍」之規定，本案非屬重大公共建設範圍，因此無法享有營利事業所得稅減免。

(2)地價稅、房屋稅及契稅

依據「促參法第 39 條」以及「促參法之重大公共建設範圍」之規定，本案非屬重大公共建設範圍，因此無法享有地價稅、房屋稅及契稅之減免。

4.土地租金優惠

以 BOT 方式進行開發，則公共建設內公有土地之租金可依據「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第 2 條」規定，享有下列優惠：

(1)興建期間按該土地依法應繳納之地價稅及其他費用計收租金。

(2)營運期間按國有出租基地租金計收標準六折計收。

表 5-1-2 促參法系與本案相關規定彙整表

項目	說明	法令依據
公共建設類別	公園綠地設施	「促參法第 3 條」、「促參法施行細則第 15 條」
重大公共建設	非屬重大公共建設	「促參法之重大公共建設範圍」
主辦機關	嘉義市政府	「促參法第 5 條第 1 項」
民間機構認定	民間機構之組成，應以公司或其他經主管機關核定之私法人等，得為權利義務之主體者為限。	「促參法第 4 條第 1 項」
民間參與模式	BOT(興建-營運-移轉)方式	「促參法第 8 條」
用地取得	本案所需土地為由嘉義市政府負責取得，再於民間機構參與開發建設時，依促參法第 15 條第 1 項之規定提供民間機構使用。	「促參法第 15 條第 1 項」
附屬事業開發	得請嘉義市政府協調內政部及相關單位，調整公園用地土地使用管制內容。	「促參法第 27 條」
融資	將協助取得貸款列為政府協辦事項。	「促參法第 30 條」
利息補貼或投資其建設之一部	嘉義市政府可視情況，依照預算程序辦法，補貼民間機構貸款利息，或投資其建設之一部。	「促參法第 29 條」
稅捐優惠	非重大公共建設，無法享有營利事業所得稅免納及減免優惠。	「促參法第 36、37 條」
	非重大公共建設，無法享有地價稅、房屋稅及契稅減免之優惠。	「促參法第 39 條」
土地租金優惠	興建期間按該土地依法繳納之地價稅及其他費用計收租金。	「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第 2 條」
	營運期間按國有出租基地租金計收標準六折計收。	

資料來源：本規劃整理。

二、目的事業法系

本案基地屬都市計畫公園用地，其相關目的事業法系有都市計畫法及其台灣省施行細則，以及嘉義市公園管理自治條例與嘉義市公園認養及委託經營管理辦法等，如表5-1-3所示。

表 5-1-3 目的事業類相關法令彙整表

類別	法令名稱
目的事業類	都市計畫法
	都市計畫法台灣省施行細則
	嘉義市公園管理自治條例
	嘉義市公園認養及委託經營管理辦法

資料來源：本規劃整理。

(一)民間參與辦理

依據「都市計畫法第30條」規定，都市計畫地區範圍內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所認為有必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用；其獎勵辦法由內政部或直轄市政府定之；收費基準由直轄市、縣(市)(局)政府定之。公共設施用地得作多目標使用，其用地類別、使用項目、准許條件、作業方法及辦理程序等事項之辦法，由內政部定之。

因此，本計畫可由民間參與開發，而收費標準由嘉義市政府自行訂定。

(二)土地使用管制

1.建蔽率、容積率

依據「都市計畫法台灣省施行細則第36條」規定，公園內興建有頂蓋之建築物，若用地面積在5公頃以下者，建蔽率不得超過15%；用地面積超過5公頃者，其超過部分之建蔽率不得超過12%。

另依據「都市計畫法台灣省施行細則第37條」規定，公園內建築容積率，其面積在5公頃以下者為45%；面積超過5公頃者為35%。

2. 容許項目

依地方制度法第 19 條第 6 款之規定，(縣)市公園綠地之設立及管理係屬(縣)市自治事項。而市府為為加強公園管理，維護公園設施，於 95.7.16.依府法字第 0950089552 號令公布實施「嘉義市公園管理自治條例」，依該條例第 5 條規定，略以「主管機關得視公園之規模、性質及環境需要，設置或核准下列各項設施……，」(如表 5-1-4 所示)，依據該條例第 7 條之規定，公園用地之設施得經主管機關(嘉義市政府)核准後設置。

表 5-1-4 「嘉義市公園管理自治條例」容許設置之設施彙整表

設施類別	設施細目
1.景觀設施	樹木、草坪、花壇、綠籬、綠蔭、花鐘、棚架、綠廊、噴泉、水流、池塘、瀑布、假山、雕塑、踏石或其他類似設施。
2.休憩設施	亭榭、樓閣、迴廊、椅凳或其他類似設施。
3.遊戲設施	砂坑、塗寫板、浪木、搖椅、搖搖樂、鞦韆、蹺蹺板、迴轉環、滑梯、迷陣、爬竿架、攀登架、模型車船、親水設施或其他類似設施。
4.運動設施	籃球場、排球場、露天羽毛球場、槌球場、單雙桿、吊環、溜冰場、滑草場、體健設施、健康步道或其他類似設施。
5.文教設施	植物標本園、溫室、露天劇場、日晷臺、天體氣象觀測設施、公共藝術、牌坊、雕像、紀念碑、瞭望臺、紀念性建築物、教育解說牌或其他類似設施。
6.服務及管理設施	停車場、廁所、服務中心(包括餐飲部、物品寄存處、播音室、醫療室等)、時鐘塔、飲水泉、洗手臺、園門圍牆(棚)、防止柵、郵亭、電話亭、照明設備、消防設備、垃圾箱、煙蒂缸、標誌、給水排水設備、倉庫、材料堆置場、苗圃、管理所、售票亭、崗亭或其他類似設施。
7.其他依法令或經主管機關核准之必要或附屬設施。	

資料來源：嘉義市公園管理自治條例及本規劃整理。

又市府為擴大民間參與公共建設，亦於 95.12.16 府法字第 0950132741 號令依「嘉義市公園管理自治條例第 8 條第 2 項」訂定並發布實施「嘉義市公園認養及委託經營管理辦法」，依該辦法第 8 條之規定：「經營管理者得於服務中心或其他經本府核准之範圍內，經營下列營業項目：一、簡易餐飲服務；二、紀念品出售。；三、文化、藝術品展售；四、其他經本府核准之項目。」。

經由前述分析，若本計畫區未來委託民間經營管理，則容許之設施及營業項目，除原有規定外，為提高民間廠商獲利空間，得由主管機關(嘉義市政府)核准增訂其他設施及營業項目。

第二節 作業分析

本節主要說明本案未來辦理民間參與以及土地使用管制容許項目調整相關事項。

一、民間參與公共建設作業流程

政府為改善公共服務水準，減緩政府財政負擔，以及促進社會經濟發展，於民國89年2月9日頒佈施行「促進民間參與公共建設法(以下稱促參法)」，作為民間參與公共建設之依據。本案將開闢原有公園用地，並引進主題遊樂設施，符合促參法第3條及其施行細則第15條之規定，得依促進民間參與公共建設之相關法令辦理。依據促參法施行細則第39條規定，主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃，以下將民間參與公共建設作業流程分為可行性評估、先期規劃以及計畫招商暨執行階段說明如下，流程如圖5-2-1所示。

(一)可行性階段評估

可行性評估係為確認計畫可行程度，從政策面及實務面等角度檢視民間經營公共建設之可行性，並確立公共建設委託民間經營之範圍及目的。如經市場、法律、土地取得、工程技術及財務等觀點評估民間經營仍有困難，應研擬解決方法或替代方案。

(二)先期規劃階段

先期規劃階段應建立於可行性評估之條件上，就許可期限、興建之規劃、營運之規劃、土地取得規劃、財務規劃及政府承諾配合事項等，研擬明確方案，以規劃個案內容，並掌握民間參與風險與利基，作為後續之招商策略研訂基礎。

(三)計畫招商、執行階段

1.招標準備階段

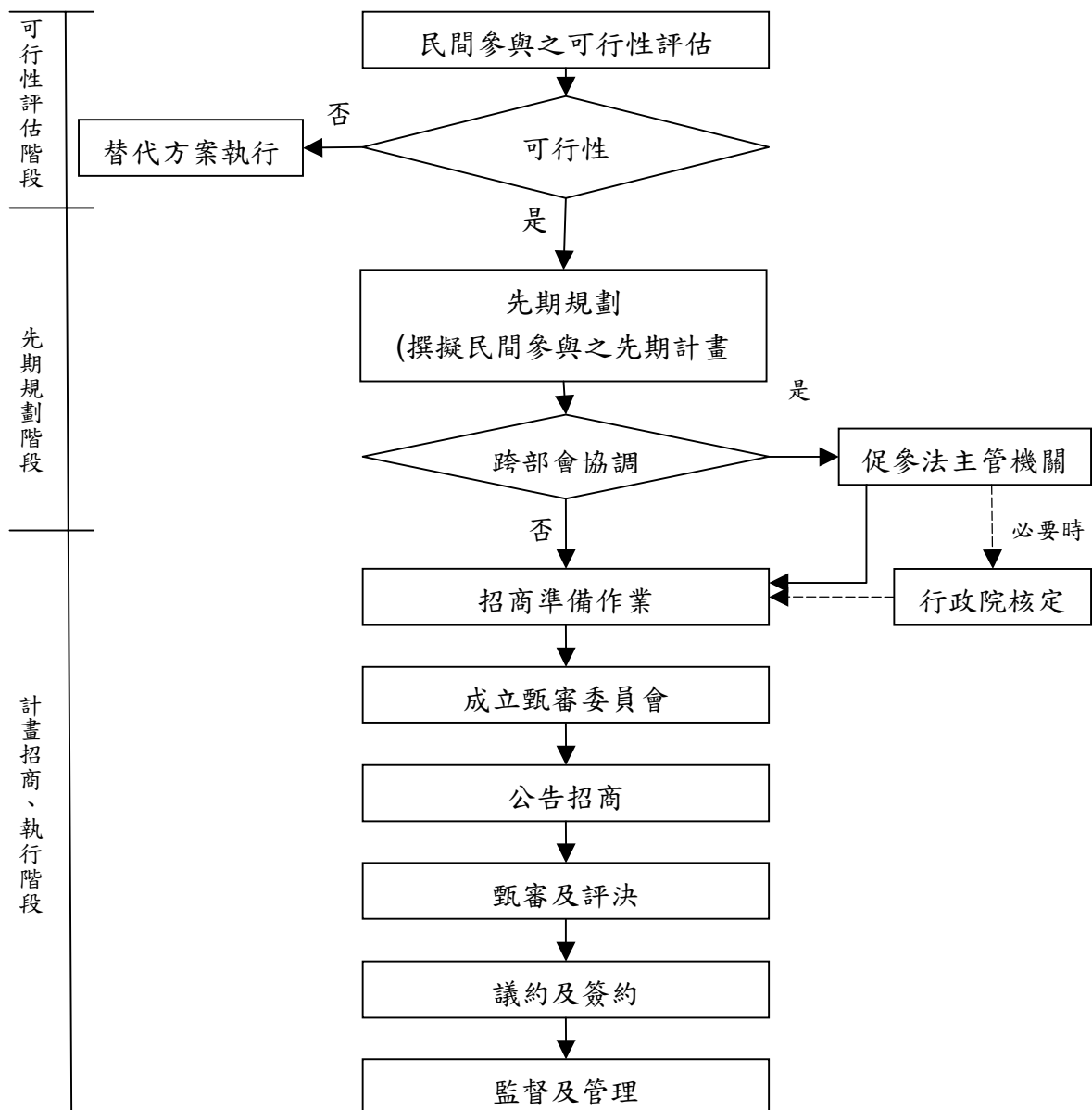
主辦機關成立甄審委員會，研擬甄審程序及作業辦法，並研擬投標者之資格條件與整體招標策略，以及研擬特許合約及工程興建營運移轉規範，進而公開招標。

2. 評審及評決階段

評選方式大致與一般工程發包廠商評選相似，不同在於營運期較長，工程規模亦較大，從工程計畫開始到完工營運及移轉，涉及之專業範圍包括營運、財務規劃、金融、保險等，考量之複雜程度提高許多。

3. 議約及簽約階段

由獲選之投標團隊於先前合約文件或備忘錄之規定時間內，與政府簽訂經營管理合約。



資料來源：行政院公共工程委員會

圖 5-2-1 民間參與公共建設計畫之作業流程圖

二、土地使用管制項目調整

本案若依照方案一之開發內容，機械遊樂設施非屬「嘉義市公園管理自治條例」第5條所規定之設施項目，建議應依據「促參法第27條」規定，由主管機關(嘉義市政府)會同內政部及有關機關訂定容許使用項目內容；又依都市計畫法第22條之規定，土地使用分區管制係屬細部計畫管制事項，建議由嘉義市政府先依「促參法第27條」規定，會同內政部及有關機關，確立公3用地容許使用項目之內容後；再依細部計畫擬定程序辦理公3用地之土地使用管制調整事宜。

另為利於後續管理工作之執行，「嘉義市公園管理自治條例」應一併配合修正。

三、土地使用管制調整建議

(一)容許使用項目建議

配合「機械遊樂主題」預計引進機械遊樂設施及相關旅遊服務設施需求，建議公3用地之附屬事業容許使用項目如表5-2-1所示。

(二)開發強度管制

依照「都市計畫法台灣省施行細則」之規定，公3用地之遮蔽率與容積率分別不得超過為12%及35%。

(三)各類型設施設置規模管制

為維持主題遊樂品質及公園公益性，建議將前述「公3用地附屬事業容許使用項目」依其設施性質區分為主題、餐飲、商店及服務等四類型，並針對不同類型設施訂定設置區位及規模之管制如表5-2-2所示。

表 5-2-1 公 3 公園用地附屬事業容許使用項目建議表

容許使用項目	容許使用細目
1.遊憩設施	兒童遊憩場、青少年遊憩場、小型公園或鄰里公園、室內桌球館或撞球場、球場、溜冰場或游泳池、其他室內及小型遊憩或運動設施。
2.戶外遊樂設施	機械遊樂設施、綜合運動場、露營野餐設施、動、植物園、纜車及附帶設施、野外健身訓練設施、園藝設施、噴水池、廣場、綠地及其他戶外遊樂運動或景觀休憩設施。
3.水岸遊憩設施	水岸遊憩建築及構造、小型非動力遊憩船及其停泊設施、警衛或消防救生設備及建築、其他水岸遊憩設施。
4.文化展演設施	圖書館、社會教育館、藝術館、美術館、紀念性建築物或設施、展示館、陳列館、電影院、劇場、戶外表演設施及其他室、內外文化展演設施。
5.餐飲設施	餐廳、飲料零售店、咖啡館、茶藝館、點心店及其他餐飲設施。
6.零售設施	農特產品、古玩、藝品、禮品、裝飾品、紀念品、書籍、文具、數位影音創作產品之零售設施、營業樓地板面積不超過 500 平方公尺以上之便利商店或日用品百貨零售商店。
7.觀光遊憩服務設施	遊客服務中心、導引設施、售票亭、收費站及其他類似設施、停車場、公廁及其他觀光遊憩服務設施。
8.行政管理設施	園區管理單位辦公室及附屬設施、園區經營團隊辦公室及附屬設施。
9.安全設施	警政及其他警衛設施、消防設施、救護站、簡易醫療照護場所、其他安全設施。
10.旅遊及運輸服務設施	旅遊業及遊覽車客運公司辦事處、公路、市區汽車客運業者辦事處、計程車客運業、營業性停車空間，及其他旅遊及運輸服務設施。
11.公用事業設施	區內所需之給排水、衛生、污水、電力、電信、環保等設施及其他必要之公共設施。
12.其他經主管機關核准之使用項目。	

資料來源：本規劃整理。

表 5-2-2 公 3 用地各類型設施設置區位及規模管制建議表

設施分類	設施內容概述	對應之容許使用項目	設置區位及規模管制
主題設施	機械遊樂設施、景觀設施、休憩設施、自然景觀、展演設施等。	第 1~4 項	機械遊樂設施應集中設置於一定範圍內。
餐飲設施	餐廳、餐飲販售設施(無座位)等。	第 5 項	餐飲及商店設施之使用樓地板面積，不得超過公 3 用地面積乘以法定容積率上限(35%)之 20%。
商店設施	紀念品販賣、農特產品販賣及其他零售商店。	第 6 項	
服務設施	廁所、救護站或簡易醫療照護場所、哺乳室、收費或售票設施、服務中心或服務站、行政辦公室及旅遊服務設施等。	第 7~12 項	

資料來源：本規劃整理。

第三節 法律可行性綜合研判

綜合以上所述，並參照行政院公共工程委員會之「民間參與公共建設可行性評估及先期規劃作業手冊」，本案於法律上係屬可行，並歸納整理法律可行性分析結果如表5-3-1所示。

一、業務面

(一)主辦機關為嘉義市政府，並建議授權嘉義市政府建設處執行

依據「促參法第5條第2項」規定，本案主辦機關為嘉義市政府，主辦機關依本法辦理之事項，得授權所屬機關(構)執行之。

因此，本案宜由嘉義市政府主辦，並建議授權市府建設處執行。

(二)公共建設類型屬於「公園綠地設施」，不列入重大公共建設範圍

依據「促參法第3條」、「促參法施行細則第15條」規定，本案土地為都市計畫主管機關依都市計畫法劃設之公園用地，其屬於促參法所定義公共建設之「公園綠地設施」。依據「促參法之重大公共建設範圍」規定，「公園綠地設施」不列入重大公共建設範圍。

(三)本案所需用地應計收租金，且享有優惠

依據「促參法第15條第1項」所規定，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，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。另根據「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第2條」規定，於興建期間按該土地依法繳納之地價稅及其他費用計收租金。於營運期間按國有出租基地租金計收標準六折計收。

(四)總投資金額達新台幣 1 億元以上，始享有籌資協助

依據「促參法第30條」規定，主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。另依「中長期資金運用作業須知」之規定，中長期資金適用範圍包括：

1.總投資金額在新台幣 10 億元以上之公共建設及公營事業投資計

畫。

2.總投資金額在新台幣 1 億元以上之民間投資計畫。

3.其他配合政府政策，經中長期資金運用策劃及推動小組審議通過之投資計畫。

因此，本案總投資金額應達新台幣1億元以上，始享有「促參法第30條」規定之籌資優惠。或經中長期資金運用策劃及推動小組審議通過後，不受金額上之限制。

(五)本案可由市府視情況給予貸款利息補貼或投資其建設之一部

依據「促參法第29條」之規定，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。其補貼利息及投資建設，應循預算程序辦理，因此可由嘉義市政府視情況，依照預算程序辦理利息補貼或投資其建設之一部。

(六)本案無法享有稅捐優惠

依據「促參法第36、37、39條」之規定，由於本案非屬重大公共建設範圍，因此無法享有該法規定之營利事業所得稅、地價稅、房屋稅及契稅減免之相關優惠。

二、空間面—若採方案一開發，應由市府配合調整土地使用管制內容

根據「促進民間參與公共建設第27條」、「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第3條第2項」規定，依促進民間參與公共建設法相關規定之附屬事業用地，容許附屬事業使用之項目，需由主辦機關先行會同內政部及有關機關訂定，再依都市計畫擬定、變更程序予以調整其土地使用管制內容。

因此本案若要採方案一之開發內容，在提高民間機構參與意願之前提下，建議由嘉義市政府先行會同內政部及有關機關訂定公3用地之容許使用項目，再依照細部計畫擬定程序，調整公3用地之土地使用管制內容。

表 5-3-1 法律可行性綜合分析表

	說明	依據法令
業務面		
主辦機關	<ul style="list-style-type: none"> 主辦機關：嘉義市政府 執行機關：嘉義市政府建設處 	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 5 條第 2 項」
公共建設類型	<ul style="list-style-type: none"> 符合公共建設類型之「公園綠地設施」。 公園綠地設施不屬於重大公共建設範圍。 	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 3 條第 1 項第 10 款」 「促參法施行細則第 15 條」 「促參法之重大公共建設範圍」
民間參與方式	※BOT 方式(興建－營運－移轉) <ul style="list-style-type: none"> 建設經費：民間 興建及營運風險：民間 營運期滿之所有權歸屬：政府 	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 8 條」
籌資協助	投資總金額達新台幣 1 億元以上，始享有籌資協助。	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 30 條」 「中長期資金運用作業須知」
租金優惠	<ul style="list-style-type: none"> 興建期間：按該土地依法繳納之地價稅及其他費用計收。 營運期間：按國有出租基地租金計收標準六折計收。 	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 15 條」 「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」
稅捐優惠	<ul style="list-style-type: none"> 非屬重大公共建設，無法享有營利事業所得稅免納及減免優惠。 非屬重大公共建設，無法享有地價稅、房屋稅及契約減免之優惠。 	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 36、37、39 條」
空間面		
用地取得	由嘉義市政府負責取得，再於民間機構參與開發建設時，提供民間使用。	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 15 條第 1 項」
附屬事業開發	<ul style="list-style-type: none"> 若採方案一，應由嘉義市政府先行會同內政部及有關機關訂定公 3 用地之容許使用項目，再依都市計畫程序辦理公 3 用地之土地使用管制調整事宜。 若採方案二，則依據「嘉義市公園管理自治條例」、「嘉義市公園認養及委託經營管理辦法」規定辦理即可。 	<ul style="list-style-type: none"> 「促參法第 27 條」 「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第 3 條第 2 項」 「嘉義市公園管理自治條例」 「嘉義市公園認養及委託經營管理辦法」

資料來源：本規劃整理。