

交通部高速公路局
「興利、圖利之區辨研討會-以國道服務區促參案為例」
會議紀錄

時間：114年3月3日(星期一)下午1時40分

地點：集思交通部會議中心3樓

主持人：趙局長興華

紀錄：林君屏

出席人員：詳簽到表

壹、企業服務廉政平臺-國道服務區 ESG 與廉政結合成果：

透過影片方式介紹服務區企業就廉政與 ESG 結合執行情形、企業服務平臺座談會議題執行情形及促參全生命週期之裁量權行使與指引手冊規劃說明。

貳、趙局長興華致歡迎詞：

陳次長、林副署長、王處長、陳理事長、陳律師、張司長、謝群總、吳部長及在座的各位貴賓，大家午安，大家好。首先歡迎大家來參加這場研討會，今天研討會報名聽說很踴躍。國道促參案件營業額雖然比不上臺中新光三越，但來客數絕對是國內數一數二。今年春節統計服務區每天消費來客數達27萬人，如果算上僅使用洗手間及逛賣場未消費者，可能要乘以3倍或4倍以上的人數。很難想像服務區每天要服務這麼龐大的人數，這是相當驚人的，也突顯它重要性的存在。

我們可以看到每次有食安或消防問題時，地方政府或消保處第一個示範查核的地點就是服務區，表示服務區經得起考驗，也是企業經營誠信原則的展現。但辦理服務區招商時，其實是非常不好做的，我們也延續陳政次以前在高公局擔任局長時的作法，目前4家經營服務區的廠商都能在企業誠信及便民方面做到最高規格。高公局能被選中來做企業服務平臺，針對興利、圖利及便民的議題探討，也是因為在這方面有較多創新的地方，

待會會由劉組長來做介紹。

在整個服務區的經營管理，BOT 或 ROT 設計有狀況時，對後面的影響非常大。舉例來說，要推出一項促參案之前，高公局內部就會出現各種不同意見，主辦單位業務組希望業務能順利推動，主計室則著重提高營收，政風室監看程序，局長則擔任裁判角色，其中作法要創新確實經過一番掙扎，但最後的成果顯著，也能帶動服務區4大廠商願意攜手合作，針對權利義務規範清楚，讓民眾、廠商及高公局共創3贏。高公局今年春節面臨這麼大的來客量，清水服務區甚至創紀錄，1個月營業額超過1億，而這樣新的促參案件收到民眾客訴內容，除了剛開始無障礙空間標示不清外，另外就是反映停車位不夠，這代表民眾還是很願意來服務區休憩及消費，所以促參案件在興利部分高公局應該有做到，圖利部分則是圖利所有的民眾。

故在設計方面，廠商的單價如何讓成本合理化則納入契約條款來做規範，早年服務區發生2顆貢丸50元的那個年代已經過去，高公局在這方面的努力，可以供大家參考，今天希望藉由5場課程及座談會來充分交流，雖然高公局的促參案在交通部只占一小部分，但希望能帶動更多的促參案更成功，對於整體執行也能有所助益，最後感謝大家的參與，祝福各位貴賓身體健康、萬事如意，謝謝大家。

參、長官致詞：

一、交通部陳次長彥伯

趙局長、林副署長、王處長、陳理事長、陳律師、張司長、謝群總、吳部長及在場與會同仁，大家午安，大家好。今天很高興來參加這樣一個研討會，今天研討會主題是促參案件，剛才趙局長也提到，隨著經濟發展或社會變遷，民眾對於政府的公共治理或公共要求越來越高，在這樣的情況下，政府要思索

如何兼顧政府資源和提供服務的方式。

大約是從民國89年起，政府開始有了促參的概念，引進促參也是政府另外一種施政方式。以交通部為例，去年約有62件促參案件，總計促參金額約為2,871億，而且是逐年創新高。隨著這樣的發展，交通部在促參應用上不只是國道服務區，還包含空運、海運、觀光等各個面向，大多以這樣的方式來跟業者合作，因為業者可以帶進他的資金、技術及 Know How，也就是管理哲學，透過他們的方式提供相關服務，因此，大家可以看到交通部門在很多面向都有不一樣的改變。

提到國道服務區可分為硬體及軟體2個面向，今天談的是屬於軟體部分，大家現在進入服務區想當然是這樣，等下高公局劉組長可以分享他的血淚史。之前的曾次長任高公局局長時，曾說他不被2顆貢丸打倒，在這樣時空背景情況下，思考服務區如何透過促參觀念的改變，讓廠商獲得合法的利益，如果廠商沒有獲得合理的利潤，自然而然成本就跟著提高，對民眾來說並不是受益，所以圖利與便民之間的拿捏是非常有學問的。

服務區從早期提供民眾上車睡覺、下車上廁所這樣的基本服務，漸漸發展成如同現在清水服務區這樣新的招商及服務方式，當服務區不再是服務區時就成功了，它能滿足更多需求自然就會有吸引力。以前很多食安問題發生時，我可以拍胸脯跟大家保證，高公局一定不會出問題，因為所有服務區廠商本著誠信原則，還有 ESG 企業社會責任經營，廠商其實做的比規範更多、更深入。另外服務區還有2項令人引以為傲的特色，一個是廁所，服務區的廁所通風、明亮、沒有味道，縱使人潮眾多仍維持一定品質。另一個則是服務的提升，例如服務區廁所於固定時段提供熱水，這是在其他地方看不到的，這就是為什麼要透過促參方式提升服務品質。我在當高公局局長時，曾在

服務區廁所遇到一位阿嬤，她當時說的話令我印象深刻，她說：「唉唷！有燒水喔！」，阿嬤很驚訝政府單位怎麼會提供貼心這樣的服務，所以促參的推動是值得大家好好思索。

剛才講到的是屬於服務區軟體服務方面，其實高速公路還有另一項更引以為傲的促參案就是 ETC，相信大家應該都有聽過「ETC 髒兮兮」，ETC 在民國93年就獲得了獎項，但是當時並沒有頒獎，就是因為髒兮兮，外界會認為這個案子很有問題，讓高公局同仁很沮喪，幸好後面 ETC 再接再厲，雖然在國內無法得獎，便開始赴國外參獎並拿獎回國，也終於在106年第15屆金擘獎得到特優獎。其實這就是觀念及辦理方式的改變。而今天很高興能夠辦理這樣的研討會，就相關的指引也來說明，並且透過各單位互相交流，把過去大家認為有風險的部分釐清。高公局趙局長也特別提到我們有很多廉政平臺，廉政平臺過去多以工程案件為主，但今天特別成立企業服務平臺，也是期望透過公平、公開、透明及第三者監督，讓公務人員或是廠商，就大家擔心有風險的各種情形，在公開場合來共同討論，尋找解決方法，自然就達到便利成效，造就政府、廠商、民眾三方都能獲利，這便是辦理這個研討會最大的意義。

今天很感謝大家能夠參加研討會，期望能讓公務人員在處理各種業務上更有擔當，也能提供廠商更大揮灑的空間，廠商則透過 ESG 企業社會責任反饋回來，政府及民間公私協力所發揮的力量是無窮的，也預祝今天的研討會順利成功。

二、法務部廉政署林副署長炤宏

陳次長、趙局長、張司長、謝群總、吳部長、劉組長、王處長、陳理事長及陳律師，大家好，今天非常高興受邀來參加以國道服務區為例的興利與圖利區辨研討會。剛剛聽陳次長非常精彩的講演，甚至講到一位老太太感受到熱水的溫

暖，讓我印象深刻。

因為資源是有限，資源是稀缺的，在資源有限之下，政府部門在提供公共建設與公共服務的過程中，到底哪些是要由政府部門來提供來做，哪些是由私部門來做來提供，也是現代國家非常重要的課題。政府部門在這過程當中，還有一個非常重要的角色，就是要制定一個公正、客觀、合理、公平的遊戲規則，並確保這樣的遊戲規則可以被遵循，大家都願意去執行並遵守它，廉政人員的角色也就是確保及協助政府部門能公正、公開地執行遊戲規則。

國家許多交通建設在交通部的推動之下，以及許多促參案件在財政部的推動之下都非常成功。這個過程當中，政府角色需要求嚴謹及追求效能，私部門的企業角色就變成要求誠信治理及永續經營，這些公私協力部分怎麼去達成亦是重要課題。在今年2月份公布的國際透明組織報告裡，國家廉潔度獲得第25名，在全世界180個國家裡能得到第25名是非常了不起，這些都是許多的公部門，還有在座許多企業共同努力所締造和完成的。

今天非常謝謝交通部陳次長、趙局長及財政部張司長對廉政工作長期以來的支援與肯定，預祝今天的研討會能夠順利成功，各位在座的長官及先進們身體健康、萬事如意，謝謝大家。

肆、主題演講

- 一、主題演講一：近年促參修法歷程與重要變革（財政部推動促參司張司長素珍，詳附件2-簡報）**
- 二、主題演講二：圖利與便民之區辨（法務部廉政署林副署長炤宏，詳附件3-簡報）**
- 三、主題演講三：促參案件互利之法律概念（大恆國際法律事務所**

陳律師怡君，詳附件4-簡報)

四、主題演講四:從公私協力角度論興利與圖利-以國道服務區促參案為例(高速公路局劉組長逢良，詳附件5-簡報)

五、主題演講五:服務區營運管理成功經驗分享(統一超商股份有限公司吳部長振榮，詳附件6-簡報)

伍、綜合座談-促參法全生命週期之權責分工研討:

一、主持人-高公局彭副局長煥儒，開場與引言:

(一)林副署長、張司長、吳部長、陳律師、陳理事長及本局劉組長，很高興有機會辦理「興利、圖利之區辨-以國道服務區促參案為例」的研討會，其實服務區最開始採最有利標方式辦理，後來才改採促參法並歷經轉型3次，靠的是一群人的努力，才有今天的成果，進而創造商業利益。

(二)促參目的除了引入民間資金，最重要的是借助企業的創意、活力以及決策彈性，也透過與地方結合，例如引進地方農特產品等，提供更多元的服務。高速公路局第1件促參案是ETC，再來便是服務區，經過多年風風雨雨，服務區已經成為促參非常好的案例，但是辦理促參案還是要受到法律或是行政裁量規範，例如禁止程序以外的接觸、行政裁量適當性等基本原則，如遇有時程壓力或徵詢相關廠商意見時，界線恐難以拿捏，所以主辦單位規劃幾項大家比較關心的議題，例如違反促參法案例或函釋是否導致圖利風險、促參法上公開透明機制之落實方式、企業誠信對於永續經營及國際指標趨勢之重要性等，接下來就請各位與談人分享見解，提供與會人員參考。

二、與談人-台灣舞弊防治與鑑識協會陳麗秀理事長:

(一)從財務數字分析可以辨識出個案是不是有圖利情形，可透過定期執行財務查核、關注財務計劃進度，以精進調整投資契

約。

- (二)促參法的立法精神是鼓勵民間投資公共建設，強調招商開發是興利。促參法目前改良許多，也有法規命令及指引可供參考辦理，是值得投入進行的。就統一超商來說，雖然在清水服務區的獲利情形(淨利率)可能比企業其他單位少一些，但是其實有很多附加價值，例如無形的宣傳效果，或是企業公益形象等。
- (三)台灣舞弊防治與鑑識協會，其中舞弊防治的「防」是預防或是政策，「治」可以解釋為治理或者是治療，是以預防醫學的角度預防生病的概念。本協會成立迄今滿10年，主要是舞弊防治及鑑識調查專業部分，例如協助訴訟調查等。協會於2018年及2022年有參與中華民國聯合國反貪腐公約首次國家報告之平行報告，也受邀參加審議會議。
- (四)根據國際的舞弊稽核師協會(ACFE)2024年的調查報告結果，不論公私部門在亞太地區賄賂貪瀆問題，相較全球國家是比較高的，而且造成較大損失狀況，報告中亦提到「舉報」，舉報是發現貪腐案件中很重要的機制，約有48%的貪瀆案件是透過舉報發現。由法務部廉政署主責的「公益揭弊者保護法」法案，業於114年1月22日立法三讀通過，將於114年7月22日開始施行。

三、與談人-財政部推動促參司張素珍司長：

- (一)每件促參個案條件不同，高公局在辦理同一類型促參案，透過經驗累積，於個案重新招標時，修正部分履約機制，因為所有招商條件是公開、透明，並非於契約履約期間做變更，與以往案例做法不同，應視為新案件的處理機制。
- (二)促參全生命週期作業手冊是行政指導，並不是法律或法規命令的位階。促參案件執行中最重要的是促參法，再者為促參

的投資契約，因為促參爭訟是適用民事訴訟處理，基本上是屬民事契約，所以履約中，雙方要秉持誠信互信的夥伴關係。行政指導部分，則是作為研擬投資契約草案時，將相關規定納入契約後依約執行，而非受限於過往案例。促參法是很有彈性的法律，它的立法目的是為了提升公共服務品質，而不是政府為了賺錢訂定的法律，民眾願意買單，喜歡享受政府提供的公共服務，營業額自然就會增加。

四、與談人-法務部廉政署林炤宏副署長：

- (一) 制度建立很重要，雖然前、後案件部分規則不同，但因為辦理招商時將相關規範對外完全公開揭示，對投資者來說就是公平的，讓大家知道遊戲規則改變，就可以做更大幅度的規劃與投資，讓企業營收能夠增加。
- (二) 促參法是對當前國家建設非常重要的法律，不論是公務員還是私部門遇到履約爭議或者執行上有困難，財政部促參司及廉政機構都非常願意提供協助，或是聯繫檢察機關共同就疑義部分釐清，也是展現公私協力夥伴關係的重要關鍵。
- (三) 如果涉及執行效率要求，行事要謹慎，遵守相關行政程序及嚴守公平、公正、公開處理原則，才能避免爭議。

四、與談人-大恆國際法律事務所陳怡君律師：

促參形態是非常多樣化的，可考慮權責分工表的位階設定，再針對同樣型態促參案件訂定適用的權責分工表，如此可減少差別待遇，錯誤態樣彙整部分也是。

五、與談人-高速公路局劉逢良組長：

高公局促參案件實務經驗，還是著重公正公開的機制辦理，遵守平等原則，不逾越行政規則及法規命令規定，並參考促參全生命週期作業手冊。在履約管理過程，公平對待每個合作夥伴，

讓他們都能在相同機制下共同成長。另外高公局同時有15個服務區的促參案件，有機會透過制定權責分工表或是檢核表，使履約管理有所依循準則，其他行政機關也可就其類似案件，統整並訂定符合自己促參案件類型的權責分工。

陸、主持人結語：

透過民間參與公共建設，除了引進資金，也帶入創意及活力，提升公共服務品質。以服務區為例，目前民眾滿意度達八、九成是非常難得。

為避免公務員辦理促參案件有所顧慮，今天也藉由相關單位，包含從法律、廉政、實務等各面向深入探討促參法執行疑義是非常好的作法。高公局只是一個開端，今天參與人員如此踴躍，代表很多人都關心這個議題，高公局服務區是成功的案例，我們仍持續在精進，因為歷史不能重來，而經驗可以累積，遇到問題積極解決，秉持公平、公正、公開原則辦理，共同創造政府、企業及民眾三贏的局面，便是促參案最重要的成果。感謝各位的參與，相信你們都有很好的收穫，謝謝大家。

柒、散會(17時10分)