

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

兩岸高校後勤社會化之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2413-H-004-009-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

計畫主持人：吳德美

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 4 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

Preparation of NSC Project Reports

計畫編號：NSC 92-2413-H-004-009

執行期限：92年8月1日至93年7月31日

計畫名稱：九十年代以來中國大陸高等教育改革之研究—兼論台灣相關議題—
兩岸高校後勤社會化之研究

主持人：吳德美 政治大學中山人文社會科學研究所副教授

計畫助理：鄭祖邦 政治大學社會研究所博士班研究生

一、中文摘要：

本研究主要目的在了解台灣法令對高等教育校園 BOT 之具體規定、目前台灣高等教育校園 BOT 實施的情況、面臨的問題及其可行性，進而評析台灣與大陸後勤社會化模式的異同。研究發現「促進民間參與公共建設法」是民間參與大學校園建設的法源基礎，而委託民間事項不涉及學校教學及研究之主體性業務，同時，要符合「重大公共建設」的條件，投資總額必須不含土地至少要達新臺幣一億元以上。此外，促參法為特別法，該法一方面放寬了目前其他法律的限制，另一方面也提供了許多相對優惠的政策。其次，從民間參與大學校園建設的經驗來看，目前文教設施中屬於教育部主管的國立大學民間參與建設共 10 個案件，參與的方式以 BOT 和 OT 為主，但目前進度多在規劃或招標中。在已實施的案例中成功的原因主要在於符合廠商利益需求，正在規劃中的案例，流標原因主要在廠商融資困難。最後，從台灣校園 BOT 與大陸高

校後勤社會化改革比較來看，其相同點在於，第一，引進民間投資，做為解決因經費限制而無力興建硬體設施的方法，及兩岸都認同高校後勤同時具有教育屬性與產業屬性，因此後勤目標不完全在於謀取經濟利益，還有為教育服務的功能。相異點在於，台灣高校後勤長期以來即由民間廠商提供服務的市場操作模式，在組織構造上並不存在如同大陸高校總務與後勤分離，由行政隸屬關係轉變為經濟協作關係的社會化型式。

二、英文摘要：

Since the Publication of University Law, the Ministry of Education has demanded the national universities to implement Campus Fund gradually from 1995. Under the new system, national universities should raise their own revenues incrementally, given that they cannot run profit business by the law. Under the Circumstances, educational budget constraints has caused the shortage of campus facilities and infrastructure development. The

BOT(Build-Operate-Transfer) model is a privatization approach to infrastructure development. This model is intended to use the funds and vitality from the private sector, while saving the money for the national universities, to accelerate the development of campus facilities.

The research aims at understanding the regulation of campus BOT in Taiwan, evaluating its feasibility and potential problems, and comparing with China's logistical services socialization model. Meanwhile, the issue of whether BOT and logistical services socialization model can make both higher educational system of Taiwan and China more competitive have also be discussed.

三、緣由與目的：

台灣大專院校的校園生活設施不足已經存在多年的問題，主要原因在預算及公共設施非營利特性等問題上。從學校預算看，自大學法於 1994 年修正公佈後，教育部乃自 1995 年起對國立大學的財務，以漸進的方式，陸續試辦校務基金制。在此制度下，教育部對各大學經費補助，由以往的「全額補助」，漸次調整為「部份補助」。在實施校務基金後，國庫補助國立大學占大學收入的比重，已由 1999 年的 55.8% 下降至 2000 年的 52.5% 逐年下跌。其次，從公共設施非營利特性來看，根據《國有財產法》第廿八條規定，國立大學做為公用財產的管理機關，基本上不能對校內場館進行處分或收益。目前國立大學院校校內場館基本上不

能對外營業，只能提供校內員工生日常所需。由於受到契約、租稅、客源等法令及客觀環境的限制，大體來說，一般大專院校校內商家所提供的服務，不若校外民間商家經營得好，因而對校務基金成長的貢獻有限。

台灣的國立大學依法不能經營營利事業，在大學一定比例經費自籌的情況下，經費不足已成為台灣高等學府普遍存在的問題。2000 年 2 月公佈實施的「促進民間參與公共建設法」，已將「文教設施」列為適用促參法的建設項目，其中民間參與大學校園興建經營成為相對可行的方式，BOT 也因此成為政府鼓勵的項目與各校推動後勤設施興建的模式。

本研究主要目的在了解台灣法令對高等教育校園 BOT 之具體規定、目前台灣高等教育校園 BOT 實施的情況、面臨的問題及其可行性，進而評析台灣與大陸後勤社會化模式的異同並進行比較。

四、結果與討論：

首先從民間參與公共建設的法令架構上看，民國八十九年二月九日通過「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)，此為國內運用 BOT 模式的主要法令基礎，該法適用範圍包括交通建設、文教設施等 13 項，其中文教設施即包括大學校園建設，因此「促進民間參與公共建設法」也是民間參與大學校園建設的法源基礎。依事務性質來看，大學校園建設的中央主辦機關為教育部。

在促參法基礎上，教育部於八十九年三月提出「促進民間參與公立大學

建設可行性評估及實施方案」，原則規定次要業務委由民間參與建設或營運，意即委託民間事項不涉及學校教學及研究之主體性業務。同時，依據《促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍》之定義，文教設施具體範圍，應只指公立大學，並不包括私立大學。而公立大學要符合「重大公共建設」的條件，投資總額必須不含土地至少要達新臺幣一億元以上。

促參法為特別法，優先於其他法律而適用，該法一方面放寬了目前其他法律的限制，另一方面在民間投資文教設施時，促參法也提供了許多相對優惠的政策，但這些優惠政策的適用必須符合「重大公共工程」的條件，即投資總額不含土地至少達新臺幣一億元以上的公共工程。這些優惠政策除營利事業所得稅視公共工程的項目不同，免稅的所得範圍有差異外，大體上所有項目皆適用。這些優惠政策包括：公有土地出租及設定地上權租金優惠、五年免徵營利事業所得稅、投資支出之營利事業所得稅抵減、進口機具設備之關稅優惠、地價稅、房屋稅及契稅之減免、補貼貸款利息及投資建設、及優惠貸款等。就補貼貸款利息及投資建設一項來看，當自償率小於 1 時，雖表示財務上計畫不具百分之百自償能力，但並不表示該公共建設無興辦價值，此時政府即可以補貼貸款利息，甚至投資該建設一部份，以利該公共建設順利興辦。

其次，從民間參與大學校園建設

的經驗來看，至 2004 年 10 月 31 日止的統計，列管的促參案件總計有 215 件，計劃規模達 4505.54 億元，其中民間投資 3440.11 億元，民間投資占總計劃規模的比例達 76.4%，將近八成。其中文教設施的件數 53 件，占總體的 24.7% 比例最高，但因為文教設施通常具有規模較小、工程技術困難度較低等特性，故計劃規模僅 163.5 億元，占總規模的 3.6%，其中民間投資資本 127.2 億元，77.8% 由民間投資，民間投資占總體民間投資的比例達 3.7%，次於交通建設、觀光遊憩設施、運動設施、重大工業商業及科技設施，排名第五。至於文教設施中屬於教育部主管的國立大學民間參與建設，包括國立中正大學第三期學生宿舍等 17 個案件，參與的方式以 BOT 和 OT 為主，但目前進度多在規劃或招標中，已進行簽約的有三例，且全部為 OT 案。

至於民間參與公共建設的實際經驗，在已實施的案例中，本研究訪問了台灣大學「尊賢館委託民間參與經營案」、「第二學生活動中心部分空間委託民間營運案」，及「成功大學校友會館及學生宿舍案」；規劃中的案例以中正大學第三期學生宿舍案、高雄海洋技術學院「學生宿舍暨全校師生生活設施」案為分析對象。

訪談發現除成大採民間自行規劃模式開始推動外，無論是已實施或規劃中的案例，首次招標時都面臨到公告流標的情況。而最後台灣大學兩案成功的原因在於：放寬招標條件、將風險

由政府及民間合理分擔、校方積極排除計畫障礙、全力支持廠商各項營運等。成大兩案成功的原因在於：整合內部意見、校友積極參與、引進專業顧問公司、符合廠商利益需求。至於正在規劃中的案例，經過中正及高雄海技二校校方檢討後，歸納出下列幾項流標原因：廠商融資困難、校方不保證住宿率、廠商較晚獲得投資資訊、開發權利金偏高等，各校坦承其中招商過程中最困難的部分在融資問題。

從台灣校園 BOT 與大陸高校後勤社會化改革比較來看，其相同點在於，第一，兩岸高校後勤不約而同都以引進民間投資，做為解決因經費限制而無力興建硬體設施的方法。第二，兩岸都認同高校後勤同時具有教育屬性與產業屬性，因此公益性是其本質，高校後勤的目標不完全在於謀取經濟利益，還有為教育服務的功能，因此，後勤改革的成本和服務的成本，不能完全轉嫁到學生身上。相異點在於，台灣高校後勤長期以來即是由民間廠商提供服務的市場操作模式，在組織構造上並不存在如同大陸高校總務與後勤分離，由行政隸屬關係轉變為經濟協作關係的社會化型式。因此台灣校園 BOT 雖仍需政府協助及校方推動，但與大陸「政府引導、社會承擔、學校執行」的模式不同。

五、計畫成果自評：

本研究原為中國大陸高等教育改革整合型研究中第二年的子計畫，但因故該整合案於第二年度只通過了本計畫，本研究因而成為個別型計畫。根據整合計畫的規劃，第二年以研究台灣高等教育問題，及

該問題與大陸高校相關議題之比較為主。由此，本研究主要目的在了解台灣法令對高等教育校園 BOT 之具體規定、目前台灣高等教育校園 BOT 實施的情況、面臨的問題及其可行性，進而評析台灣與大陸後勤社會化模式的異同並進行比較。

為執行本計畫，研究人員訪問了台灣教育部主管部門的政府官員、多所國立大學的總務執行部門。訪談過程一般而言頗為順利，各單位也儘量予以配合，這是研究能順利進行的重要原因。但因 BOT 本身涉及許多專業領域，如法律、金融、建築等知識，且校園 BOT 在台灣近年才開始啟動，因而無論是主管部門或國立大學，都深感法令不足與執行人員專業能力不足的問題，這也對訪談時造成些許困擾。另一方面，BOT 涉及廠商部份，因時間與廠商態度的限制，在研究期間未能訪問廠商是為一大憾事，待未來從事該研究時當進一步補充這部份。

由於連續執行二年度關於高等教育後勤部門的研究，計畫主持人因而建立了與大陸和台灣相關人員的交流管道，這不但強化了本研究的執行，並為未來研究鋪設了一個絕佳的機會，是為本研究的重大收穫之一。

六、參考文獻：

- 丁文玲，《我國國立大學校務基金績效評估之研究》，國立政治大學教育研究所博士論文（台北：國立政治大學，2000）。
- 王秀英，《從教育成本理論探討國立大學資源分配與財務指標之建構》，國立中正大學企業管理研究所碩士論文（嘉

- 義：國立中正大學，2000)。
- 王國讚，《國立大學校園建設運用 BOT 模式之可行性研究—以國立台灣大學為例》，國立台灣大學土木工程學系碩士論文（台北：國立台灣大學，1997）。
- 李宜芳，《教育部補助與公、私立大學辦學績效之評估》，國立台北大學財政研究所碩士論文（台北：國立台北大學，2000）。
- 周翼虎、楊曉民，《中國單位制度》（北京：中國經濟出版社，1999）。
- 胡益芬，《校務基金經營管理之探討—以清華大學為例》，國立清華大學工業工程與工程管理學系碩士論文（新竹：國立清華大學，2000）。
- 孫嘉鴻，《國立大學校院校務基金運作評估研究》，國立政治大學公共行政學系碩士論文（台北：國立政治大學公共行政學系，2001）。
- 孫顯鋒，《校務基金制度實施後國立大學校院運動場館經營管理因應策略之研究》，國立體育學院體育研究所碩士論文（台灣：國立體育學院，2000）。
- 楊珮瑤，《公立大學財源結構之轉型與規劃》，國立中興大學財政學研究所碩士論文（台灣：國立中興大學，1998）。
- 葉匡時、蔡敦浩、周德光，《策略聯盟的發展策略—交易成本的觀點》（高雄：國立中山大學，1992）。
- 樊期斌，《餐飲管理服務品質之研究—以國立雲林科技大學學校餐廳為例》，雲林科技大學工業工程與管理研究所碩士論文（台灣：國立雲林科技大學，2000）。
- 戴曉霞，《高等教育與市場化趨勢—英美兩國之比較研究》（台灣：交通大學教育學程中心、行政院國家科學委員會，1998）。
- 劉憶如、王文宇、黃玉霖，《BOT 三贏策略》（台北：商鼎財經顧問，1999）。
- 上海市教育委員會，〈上海高校后勤社會化改革方案（試行）〉，《高等教育》，1999，頁 5-111—5-115。
- 尹鴻祝、劉軍，〈全國高校加快后勤社會化改革步伐〉，《高等教育》，2000，頁 1-121。
- 王民，〈深化高教體制改革，促進高教健康發展〉，《高等教育》，1996，頁 1-31-37。
- 王凱立、黃世孟，〈民間機構興建與經營學校游泳池設施之可行性研究〉，《建築學報》，39，2002（2），頁 37-49。
- 林文漪，〈以高度負責的精神推動北京高校后勤社會化改革〉，《高等教育》，2000 頁 12-33—12-34。
- 林忠孝，〈公立博物館辦理委外開發投資 BOT 及經營 OT 之檢討與評估—以國立海洋生物博物館為例〉，《社教雙月刊》，101，2001（2），頁 44-47。
- 林發立，〈引進 BOT 方式興辦公共工程之檢討—中、小型工程承包商與 BOT 方式〉，《萬國法律》，90，1996（12），頁 68-71。
- 黃世鑫，〈BOT 與政府財政問題的探討〉，《華信金融季刊》，3，1998（9），頁 117-132。
- Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications*, (New York: Free Press,

- 1975)
- Williamson, Oliver E., *The Economic Institute of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* (London: Macmillan, 1985)
- Williamson, Oliver, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, (New York: Free Press, 1975)
- Williamson, Oliver, , “Chester Barnard and the Incipient Science of Organization” in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory*, pp.172-207, (New York: Oxford University Press, 1990)
- Burnson, Patrick, “The logistics of e-fulfillment”, *Logistics Management and Distribution Report*, (2000) pp. E14-E16.
- Williamson, Oliver, “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach”, *American Journal of sociology*, 87(1981), pp.548-577.
- Williamson, Oliver, “The Logic of Economic Organizations”, *Journal of law, Economics, and Organization*, 4(1988), pp.65-93.
- Williamson, Oliver, “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives”, *Administrative Science Quarterly*, 36 (1991), pp.269-269.