

採用促參模式辦理推動社會住宅興建 之研究—以國內現況為核心¹

謝定亞、謝昭儀*

要 目

壹、前言

肆、專家訪談成果

貳、促參現況及案例

伍、結論與建議

參、社宅採促參模式之探討

提 要

社會住宅(下稱社宅)以只租不賣方式滿足特定族群居住需求，特別是青年及其他有居住需求之民眾，政府推動8年計畫，目標興建12萬戶及包租代管民間空餘屋8萬戶，未達預期成效。基於地方政府與國家住宅及都市更新中心(下稱住都中心)興建能量有其上限，且社宅興建需投入大量資金，政府籌資受限，長期融資攤還加重政府財政壓力，又採購流程作業繁複，透過民間參與可望提升財務彈性、加速建設，同時政府可提供監督與條件，有機會促成三贏局面。然而，民間興建社宅案例稀少，促進民間參與公共建設(下稱促參)模式效益與作法仍不明確。如何推動以促參方式，使地方政府與民間合作拓展，簡化行政流程、廣納民間動能，為本文研究重點。

本文整理促參效益、適用模式與財務可行性，結合專家經驗，提出適合國內社宅之促參模式建議。分析結果顯示，投資前期應加強與居民及廠商溝通，以降低財務風險，同時本文認為，政府採BTO(興建—移轉—營運)模式可大幅提升民間參與意願，有利與現行作法並存，進而加速社宅建設。

¹ 本文係由第2作者之碩士論文取其主要內容改寫而成：社會住宅興建採用促參模式辦理之研究—以國內現況為核心(2024)，國立中央大學營建管理研究所碩士論文。

* 本文作者分別為國立中央大學土木工程學系教授及營建管理研究所碩士。

壹、前言

隨房價高漲與住宅供需不均問題日益嚴重，許多低收入戶及青年人面臨居住困難。而高住宅自有率與大量閒置空屋並存現象，使居住正義成為近年政府關注議題。為解決此問題，政府推動社宅政策，期透過興建社宅與租賃補助，提供青年與經濟弱勢等族群可負擔之居住選擇。然而，社宅興辦過程中須克服財政壓力、土地取得困難及建設速度緩慢等挑戰，使政策推行未達預期成效。

在此背景下，本文擬探索透過促進民間參與公共建設法(下稱促參法)導人民間資源，以提升社會住宅興建效率與財務可行性。促參模式包括 BOT(新建—營運—移轉)、ROT(增建、改建及修建—營運—移轉)等，透過公私協力模式，不僅能減輕政府財政負擔，亦提升建設與管理效率。然而，促參模式應用於社宅仍處於發展階段，如何有效運用該制度促進社宅興辦，仍值得深入探討。

本文旨在分析採用促參模式推動社宅興建可行性，透過案例分析與專家訪談，探討不同促參模式對社宅興建影響，並提出可行建議。期能為政策制定者提供參考，促進政府與民間協力合作，在現有興建模式下進一步增加改善臺灣社宅供給選項，加速實現居住正義目標。

貳、促參現況及案例

隨國家日漸發展，臺灣於89年頒布促參法，並在103年3月將社宅納入促參法之法定公共建設類別(即社會及勞工福利措施)後，地方政府可依照促參法辦理並提供民間機構相關優惠。促參法主要用意為提高公共服務品質，促進社會經濟發展，民間與政府兩方為夥伴關係，民間提供能力與效率，政府提供決策監督，雙方共同加速公共建設提供以帶動產業發展，利用民間財務彈性增加公有資產效益，而先進國家廣為使用公私協力(Public-Private-Partnership, PPP)模式，亦已成為臺灣促參2.0新增模式。

然而，國內社宅採用促參成功案例目前僅有日勝生集團投資之新北市青年

住宅BOT案，於2013年簽約並於2016年興建完成後由該公司繼續營運，其中分為30%附屬事業體，另70%則出租予青年族群。

新北市青年社宅為BOT模式。在初期規劃時，新北市選定三處作為社宅興建基地，以設定地上權方式，民間機構營運期為70年，屆滿後再將地上權轉移回政府(溫祐慈，2016)。新北市政府無需挹注資金，僅需提供土地並協助融資保證等要件，即可累積社宅存量。依據何慧如(2014)研究，以政府自辦興建模式、BOT模式、OT(營運—移轉)模式、民間融資提案制度(Private Finance Initiative, PFI)模式及容積獎勵分別討論財務負擔，發現政府自辦興建與OT模式之財政負擔較高，而BOT模式、PFI模式及容積獎勵模式之財政負擔較低。然而，原有招商方式因無附屬事業選項，致無廠商投標導致流標，後續以股東權益報酬率提高至10%並增加30%附屬事業後，方完成招商。

此外，原欲採促參與辦之臺中市西屯區惠來厝段社宅BOT案，該案規劃興辦社宅300戶，並允許民間機構興建旅館、商場等，投報率為6%，但經過兩次公告均無廠商申請，歸納其主因為BOT模式財務評估過於樂觀，且社宅之經營模式係長期性、低報酬、營運租金以低於市價方式出租，此與一般建商以短期、高報酬之經營方式有所不同，故臺中市政府改採自辦興建模式辦理(寰宇國際財務顧問有限公司，2023)。

叁、社宅採促參模式之探討

一、促參vs.政府採購

促參制度能吸引更多民間企業參與公共建設，並以市場競爭方式促使效率提升，從而降低成本，加快社宅發展。以宜蘭縣礁溪溫泉為例，先是以促參OT模式委外經營，由投資廠商帶動周邊人潮促進經濟成長，爾後衍生爭議，宜蘭縣政府強制收回自營，其營運現況卻與業者經營時有強烈對比。論者認為政府經營後周邊人潮明顯減少，導致年年虧損(譚杰等，2021)。以此為鑑，可知公、私部

門對於採購法規限制，財務調度彈性，及商業觸角敏感度等皆有差異。

政府採購法在技術規範選擇往往趨於保守，導致優先選擇成熟技術多於創新技術、更多援用既成慣例之營運模式而較少考量民間商業經營模式，此與促參制度鼓勵民間機構自由選擇最合適技術、設備與管理模式，以創造業績與利潤，確實有所區隔。由歷年金擘獎獲獎團隊之實際案例證明此論點。民間機構能根據興建或營運需求做出理性選擇，運用最少資源成就最大產出，實為國家發展具體證明。社宅興建及營運期長達數十年，如何產生設計與施工最佳方案，確實是傳統政府採購方式重大挑戰。

觀察臺北市明倫社會住宅案例，此案由設計、規劃、興建至最後完工均由地方政府一手包辦，而此住宅44坪3房型租金為4萬5千元，臺北市前市長柯文哲直言：「明倫社宅使用很好設備或材料，此設計過於豪華，導致租金受限於成本而無法降低」(劉建邦，2020)，即是政府採購制度適用不佳案例之一。

二、適用模式

促參法最廣為人知模式為BOT、BTO、BOO、OT等模式，而本文透過以興建為首要模式，將促參模式BOT、BT、OT、BOO、ROT、BTO等(詳表1)，以興建(Build)為首要條件篩選出BOT、BT、BOO、BTO，而基於「增加財務運用彈性」與「加速社宅提供」予以剔除政府對計畫整體財務負擔並未降低之BT模式，即保留BOT、BTO及BOO模式，並討論適用社宅採用促參之流程與後續作業。

表1 促參模式分類

民間參與公共建設型態	定義
BOT (Build-Operate-Transfer)	民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
BT (Build-Transfer)	民間自備資金興建政府核定之建設計畫，並承擔興建期間風險，例如成本超支、延遲完工等。工程興建完工後民間將建設移交政府，政府則以一次或分期款，編列預算償還民間興建成本，因此又稱為「延遲付款」。
OT (Operate-Transfer)	民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
BOO (Build-Own-Operate)	配合政府政策，由民間機構自行備具私有土地投資興建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)	民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
BTO (Build-Transfer-Operate)	1. 無償：民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。 2. 有償：民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

資料來源：嚴順利(2004)及本文整理。

社宅不僅可由政府籌備興辦，亦可透過促參模式讓民間興辦，目前民間可依「民間自行規劃申請參與公共建設作業手冊」自提興辦社宅計畫，然而目前民間主動興建社宅並無實際案例。依據「民間自行規劃申請參與公共建設作業手冊」及相關資料彙整可得知：

(一) BOT 模式

由民間先興建後營運，所有權再轉移回予政府後，政府需自行營運，但政府專業並非營運，並無能力經營社會住宅，最有可能方式為再交由民間營運，但此

方式可謂非必要。若 BOT 模式在一開始契約簽訂前已約定營運期與社宅使用期限相同，如契約簽訂營運期為 35 年，則社宅壽命亦將為 35 年，即為移轉給政府後直接拆除重建新社宅，則採 BOT 模式更為適用。

(二) BTO 模式

以政府角度興建社宅，不因社宅為民間興辦節省支出，仍需支付民間興建經費，但政府可調配預算延後付款，至社宅新建完成後將資產移轉回政府支付興建經費。產權為政府所有降低財務風險，民間廠商可減輕財務壓力，促使民間參與投資興建誘因更為提升，而民間有更多技術可營運並維護社宅。

(三) BOO 模式

相較於其他促參模式，不需在特許時間結束後即將所有權轉交政府。BOO 模式所有權及土地皆為民間所有，並無移轉等問題，促使民間投資興建社宅且最終營運權為民間廠商所有。

三、促參模式可行性分析

討論促參可行性分析前，需知促參流程階段主要分為先期規劃階段、招商階段、議約及簽約階段、興建階段、營運階段及最後移轉階段，而這些階段都是導入促參中重要一環，以下將分別討論財務狀況與營運階段可行性。

(一) 財務可行性分析

1. 專案融資

目前社宅可由地方政府、住都中心及民間廠商興辦，而不同模式之財務資金來源亦有些許差異，以下為三者之興建社宅資金籌措方式比較。

(1) 地方政府

興辦社宅考量財政負擔，以「公有土地採長期租用」及「長期融資攤還」籌措規劃所需資金，並透過內政部補助興建期之融資利息及非自償性經費補助，可讓地方政府順利推動社宅興建，並利用內政部成立之融資服務平臺向銀行取得

低利率融資或自行向銀行貸款，後續以約40年至50年營運期以收取社宅租金或中央補貼攤還。融資過程為確定融資需求與計畫確定興建成本之規模及預算，透過融資平臺與銀行進行協商確定融資條件、利率及償還計畫，爾後獲得資金即可支付社宅興建等相關費用。

(2)住都中心

住都中心為內政部監督之行政法人，其興建經費主要來自中央，使用土地大部分為國有地，而住都中心目前為籌備直接興建社宅經費，資金需求甚大，經費除中央補助外更需委託臺灣銀行統籌社宅聯貸案，共9家銀行共同支應社宅所需資金。社宅租金係作為聯貸還款來源，並透過內政部補助興建期之融資利息與非自償性經費補助及其餘都市更新、住宅開發相關收益，順利推動社宅存量穩定。

(3)民間廠商

以促參模式興辦社宅並討論如何籌措取得興建社宅資金，依據促參模式財務規劃差異(詳表2)，可知促參案件主要由專案融資方式作為民間機構籌措資金來源。

表2 促參案件與一般案件之比較

促參案件	一般案件
有特許年限	無期限限制
專案融資	企業融資、專案融資
營業項目受限	可多元化經營
財產移轉受限制	財產可自由移轉

專案融資係以專案計畫未來產生現金流量作為還款來源，並非以擔保品內容評估風險。與銀行申請融資前，依促參法第51條第2項規定民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，若無主管機關同意，不得設定負擔，取得融資前需事先取得甲方同意方能設定負擔，例如甲方為臺北市政府，而社宅必須經臺北市政府同意做設定負擔方可取得融資，再進行銀行評估財務可行性分析，銀行需

以授信準則(5P)為原則，即借款人(People)、資金用途(Purpose)、還款來源(Payment)、債權保障(Protection)及借款戶展望(Perspective)等，審核貸款條件。下列說明以適用模式討論財務情形細節。

(1)BOT 模式

以自有資金或專案融資籌措興建資金且財務規劃複雜，以專案融資方式籌得興建資金並以專案計畫取得之資產或權益做為擔保，即為地上權及建物為擔保品抵押予銀行。不僅如此，銀行更依據(1)擔保品興建地點：違約需拍賣時，是否會有其他開發商互相競爭。(2)開發商專業能力：具有專業能力與技術，不致於興建途中突然倒閉。(3)經營情況屬績優：表示公司履約能力愈強。以專案融資角度，上述所提及項目及其餘涉及風險種類繁多因素，銀行將評估項目風險及可行性做為參考依據，以評估是否提供專案融資與融資額度。

(2)BTO 模式

此模式雖仍是主辦機關出資，因初期投資金額較大，在興建(Build)階段，仍以開發商出資(自有資金與融資)興建，通常專案融資額度占建造成本 7 成，興建完後所有權登記予機關。依 BTO 促參契約約定，於轉移(Transfer)後分期付款要件做為還款依據，使民間機構回收建設成本及利潤，再由政府交由民間機構進行營運管理。由於地上權及建造完成後之地上物產權立即移轉予機關，因此民間機構無法以此作為銀行貸款抵押物。與 BOT 模式主要差異在於，銀行在 BTO 模式中並無任何抵押權。BTO 模式專案融資可行性，仍由銀行依授信準則(5P)辦理，雖沒有擔保品抵押，但移轉後有穩定現金流量(機關預算來自中央或地方，亦為銀行評估重點之一)，仍可作為還款來源，故專案融資尚屬可行。

(3)BOO 模式

目前未有相關以 BOO 模式興辦社宅案例，多數 BOO 模式係民間以自有、依據都市計畫劃定為特定用地(例如市場用地、海水淡化廠或焚化廠)之土地興建公用設施與住宅，但民間主要以自有資金與專案融資方式取得資金興建，惟興建完

成後所有權及土地仍為民間所有，即可以土地及建物作為擔保品抵押予銀行，後續銀行可以授信準則評估。

專案融資基本概念係以具體專案為標的，並以專案興建完成後之營運收益作為償還方式。由於此融資方式具資本較大且風險較高性質，較不容易以傳統融資方式取得足夠公共建設興辦資金，爰此類公共建設以使用專案融資方式取得資金。專案融資相較一般融資優點包括：(1)風險分擔：即當專案失敗時，貸款人對專案發起人可能無追索或僅有限追索權利，此時，專案申請人不會因此遭受損失，甚至破產。(2)租稅利益：可將租稅利益之政策優惠移轉予專案發起人等團體，使受益團體對專案增加興趣(詳表3)。

專案融資期間為10年以上，社宅若要融資則銀行對10年以上融資期間則較不樂見，爰可能設定期間於5年至7年，此期間若不足以全數清償本利，將於屆期前另行融資延長期限。相對而言，BTO模式貸款期間有可能在7年時間內清償，表4為3種促參模式融資比較表。綜合而言，不論BOT、BTO及BOO皆面對相同問題，營運(Operate)期之現金流量是否穩定，足敷支應還款來源，對民間機構與銀行而言皆至關重要。

表3 專案融資與一般融資比較表

項目	專案融資	一般融資
評估範圍	自償率及其餘風險	質押或抵押標物
融資時間	通常較長，10年以上	短期(1年內)、中期(1至7年)、長期(7年以上)
擔保品	以專案計畫未來產生之現金流量作為還款來源。	依土地或建物設定質押或抵押。
評估內容	專案財務、法律、市場、技術及風險可行性進行評估與分析。	信用調查為主，技術評估為輔。
風險分擔	1. 分為有限追索權、無追索權。 2. 可利用各種合約內容重新分配專案相關風險。 3. 部分風險能以購買保險或其他避險方式予以規避或降低。	1. 貸款人對發起人具有完全追索權。 2. 風險將由發起人所擁有之資產組合分攤。 3. 部分風險能以購買保險或其他避險方式規避。

表4 促參模式融資比較表

	BOT 模式	BTO 模式	BOO 模式
資金來源	自有資金或專案融資		
土地抵押	是	否	是
擔保品	土地與建物	無	土地與建物
資金回收	依靠租金與政府補貼		
融資期限	通常較長	通常較短	通常較長
項目風險	由開發商承擔	銀行需承擔較高風險	由開發商承擔

2. 支出與收入情形

有關BOT、BTO及BOO推動模式財務支出與收入情形，首先BOT模式(如圖1)，在興建期間需負擔營建成本及所產生融資利息；在營運期後需負擔營運成本及利息，在營運期前資金僅有支出無收入，而營運期後則有額外社宅租金收入。

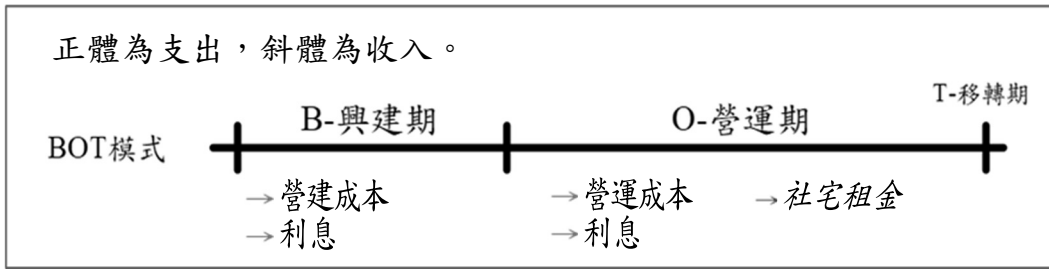


圖1 社宅BOT模式財務支出與收入

資料來源：本文整理。

其二為BTO模式，在興建期間除營建成本及利息外，移轉後一樣有營運成本及利息，收入來源為社宅租金與政府一次或分期給付興建經費，如下圖2所示。

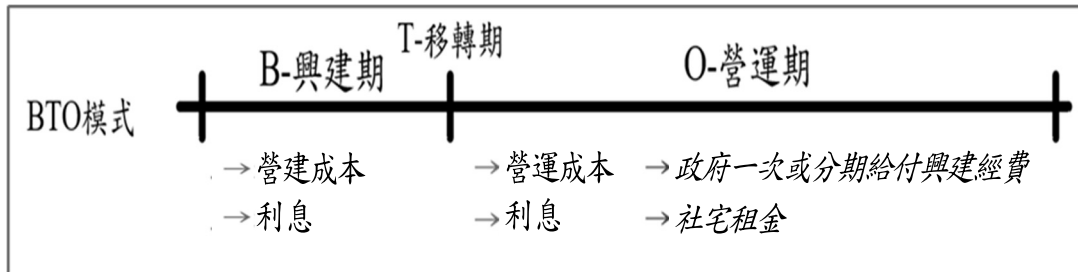


圖2 社宅BTO模式財務支出與收入

資料來源：本文整理。

最後為BOO模式，在興建期間除營建成本及利息外，營運期有營運成本及利息，另有需由民間廠商負責之重置提撥費，係根據中華民國不動產估價師全國聯合會制定發布不動產估價技術公報—第5號公報「收益法之直接資本化法」內容提及：「重置提撥費係建物構成中比建物結構折耗更快，必須在建物使用壽命期內定期更換重置之設備及零件所支出之費用」，而主要收入來源同為社宅租金，如圖3所示。

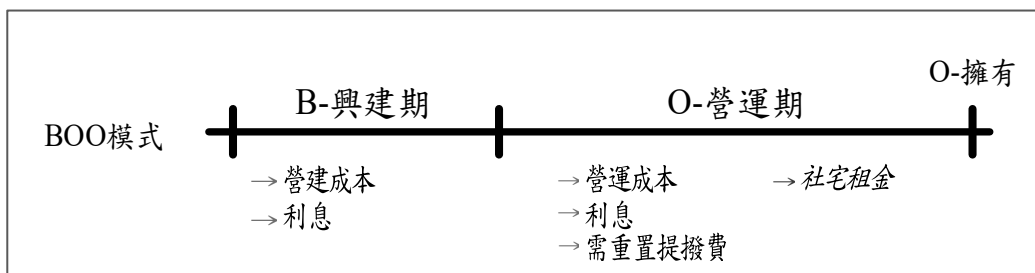


圖3 社宅BOO模式財務支出與收入

資料來源：本文整理。

(二)營運階段可行性分析

由民間廠商營運管理，機關每年辦理績效評鑑，住宅出租率及租金為營運期重要指標。出租率欲達到100%可能性低，因社宅有退換租閒置期，以致社宅出租率最高逾90%，如日勝生公司投資興建青年社宅BOT案出租率達93%，已是相當樂觀。對廠商而言，閒置期間越短代表租金可更穩定回收，會更快推進入住名單，方能穩定收租。若以當前社宅出租率達95%及80%之情境，並根據給定參數進行試算與分析，假設有100間房間而租金為每坪新臺幣(下同)1,000元，則每間房間租金為1,000元/坪×10坪=10,000元，即有95間房間被成功出租，年總出租收入為1,140萬元。當出租率降為80%時，代表有80間房間被成功出租，年總出租收入則為960萬元，顯示高出租率社宅能實現更高收益，低出租率則可能導致收益減少。

此外，營運收入尚需考慮社會住宅案之特許期程，如為20年(包含興建期3年)，實際營運時間為17年，而市場行情(通膨率)亦隨價格波動影響。依據營運期間之價格訂定、出租率高低及定價高低均將影響收入。

營運階段可細分為籌備期及營運期，而籌備期為竣工結束至承租戶入住前之規劃與執行，營運期則為承租戶入住後為物業公司管理社宅相關業務。而在營運期中，住戶提出意見或投訴對社宅改進至關重要，這些反饋可據以調整營運方式以滿足住戶需求。儘管並非所有投訴都需具體作為，亦非各項投訴均需調整營運方式，但投訴率仍可作為相關營運之理想狀態指標。

以桃園市社宅為例，社宅居民缺乏有效表達意見管道，因其並非社宅擁有者，無法如公寓大廈依據相應法規成立區分所有權人管理委員會。導致社宅內部維修及公共設施使用等問題難獲適當解決。鑑此，如何讓住戶對社宅管理機制建議透過常設管道或平臺適當反映，及如何成立類似管委會可行性，皆是營運期大課題。

對主辦機關而言，營運期住戶投訴與建議極具價值反饋。該等反饋可反向作為建築設計施工導引，並幫助管理機構改進社會住宅管理方式，從而平衡建設費用與住戶生活品質及滿意度。根據本文統計，社會住宅住戶反應及投訴主要標的，包括噪音(27%)、繳費問題(15%)及修繕問題(11%)，反映住戶在日常生活所遇困擾與問題，影響住戶生活品質及舒適度，例如：對於噪音問題，管理機構可加強對住戶宣導與監督，提高住戶居住素質及互相尊重意識；對於繳費問題，可加強繳費流程透明度與效率，提供更便利繳費方式，以減少住戶不便與疑慮；對於修繕問題，可加強對建築物及公共設施定期檢修與維護，確保住戶生活環境與安全。透過解決上述問題，社宅管理水準及住戶生活品質均能提升。

肆、專家訪談成果

本文透過訪談4位地方政府社宅與促參制度相關專家(如表5)，更進一步彙整相關執行經驗，並提出以下意見與看法：

表5 專家訪談名單及基本資料

項次	姓名	服務單位	職稱	專業領域
1	邱○○	○○市○○○○處○○○○科	科長	社會住宅與實務
2	黃○○	○○市○○○○局○○部	專門委員	社宅促參BOT模式推動
3	廖○○	○○市○○○○處	科長	促參法令
4	莊○○	○○市○○○○處	處長	社會住宅與實務

一、導入促參案件流程關鍵階段及常見問題

推動社宅各階段，如可行性分析及先期規劃、招商、議約、履約都很關鍵，但「可行性評估及先期規劃」及「招商階段」，更扮演舉足輕重角色。在可行性評估及先期規劃階段，重要是須藉由公聽會與專家、地方里長及居民參與，將相關需求納入財務評估內。一旦公告招商後，若能在事前與相應廠商達成良好協議，有助於後續興建。此時各方權利義務清晰明確，且營運階段狀態已在前期明確規劃。在招商階段，舉辦招商說明會以瞭解廠商需求，並確保招商文件訂定清晰明確為關鍵。由於履約過程不易再修訂契約，因此在前期可行性評估及招商階段，必須再三確保與民眾及廠商互相溝通，確立公平合理，且易於管理之招商文件(例如風險分配方式、非訟爭議解決方式等)，均有助於後續社宅順利執行。

二、選擇以民間採用促參模式興建社宅之適用模式

透過專家訪談得知，就民間角度而言仍以有償 BTO 模式為最優選項。BTO 促參制度也已有相關指引可供遵循，且該模式在水資源領域亦有諸多執行案例，因此基於過往執行經驗再稍加調整，即有機會跨入社宅領域。BTO 模式為主辦機關於民間機構興建完後直接擁有社宅產權，相對民間廠商僅負責興建與營運，並無長期抵押權負擔，有利管控財務風險；此外，興建與營運均為同一廠商，減少介接問題，廠商可依照營運需求設計理想規模。在工程風險、財務壓力皆較容易管理與控制前提下，民間參與意願可望提升。

三、社宅若採促參模式可能失敗因素及防範措施

(一)履約期間風險變動情形更加明顯

臺中社宅案例即因財務評估過於樂觀，導致市場對興辦該社宅意願不足，而在履約期間，風險變動情形將更難以管控。因此，專家認為需有適度風險控制設計，將履約過程可能遇到各種狀況均納入考量，且能進行合理之契約修改。然而，主辦機關有修約時是否圖利疑慮，尤其履約階段已有特定民間機構時。何況，在

兩造爭議狀態，主辦機關亦未必願意再行退讓，畢竟如因修約而有利於民間機構情況，其他未得標投標廠商恐認為因人設事，更有不公平競爭疑慮。

(二)政策或法令改變所致額外負擔

政策或法規改變難以預期，但通常朝協助社會弱勢演變。如住宅法修法前，社宅需提供30%住宅空間給弱勢族群，修法後改為40%，對於民間廠商影響是租金收入變少，直接衝擊原有財務模型，影響營運期現金流量與獲利能力。但在促參契約中，對此類非可歸責於雙方之非預期情事，民間機構是否有機會透過協商、調解或仲裁等非訴訟方式快速獲得合理解決，著實考驗主辦機關風險承擔能力。對非可預期之履約風險，最基本契約要素係要求主辦機關願意選擇快速、專業與公平之爭端解決機制，只要民間機構願意秉持誠實信用履約基礎，使契約得以無礙進行，在風險出現時，仍能不遲疑繼續履約，方能創造互利互惠前景，在此前景下，雙方合理分擔風險方有實益。

(三)社會接受度不高

往往社宅計畫受到部分民眾反對，尤其對附近房價造成影響。在民主制度持續氛圍中，如何透過資訊公開及坦承無礙溝通，協助消除民眾誤解，提高整體民眾對社會住宅接受度，是社宅制度得以持續進行而不可偏廢大事。

(四)民間廠商對社宅營運疑慮

由政府興辦社宅模式中，發包營造廠為計畫成敗關鍵，故著眼於興建階段；營運期由政府負責招租、收租。然而，社宅促參營運階段係長期且為促參專案成敗關鍵。若將興建至營運綁定於同一個民間機構，須併同考量興建效率(工期、品質與興建預算)與營運效能(服務品質、長期穩定收益)，因此招商對象不能僅限傳統營造業或以售屋為主建設公司，應擴展至更多元或不同類型集團企業，使其在不同階段依據所需專業進行分工。尤其是動輒數十年營運階段，需穩定之永續經營能力。因此主辦機關應清楚釐定招商資格需求，有效管理及營運社宅，提高

整體效率、效能與永續經營規格。

(五)履約過程受到外界壓力

主導社宅興建之主辦機關與民間機構在履約過程易受來自利害關係人之外界壓力。這些外在壓力往往形成履約障礙，例如：廠商符合調漲租金主張，卻因社宅有照顧弱勢族群政策目的等壓力而推延調漲期程、甚至無法調整。民間機構如需與主辦機關以爭議方式對簿公堂，將增加各種履約無形成本。

本文透過專家訪談，深入探討社宅與促參制度間關係，並從中獲得寶貴建議。專家一致認為，在推動社宅過程中，可行性評估及招商階段至關重要。並強調向民眾與廠商溝通及透明招商文件訂定之重要性，有助確保後續社宅計畫順利執行。此外，專家們亦認BTO模式有助減輕民間機構財務負擔，並降低履約風險，故為促參模式首選。

另可能導致促參失敗因素，尚有如履約期風險、政策變化及社會接受度問題。針對這些挑戰相應解決方案，包括事先準備因應對策與契約誘因，並與民間廠商進行充分溝通，盡可能於事前廣納民間意見。此外，為吸引民間參與社宅，穩定投資回報、政策保障及社會責任係重要因素。

伍、結論與建議

國內採取促參模式之專案不在少數，包括許多重大公共建設，例如：臺灣高鐵、高雄捷運、海水淡化廠等，皆為成功案例。而社宅亦開始漸受政府重視，故應正視以促參模式興建選項。雖然現階段尚無法呈現社宅採用促參模式實際效益及具體作為，本文仍倡議各界應重視採用促參模式推動社宅建設實質課題，包括財務可行性、先期規劃、招商、議約及簽約、營運階段之方案，使導入促參模式更為健全。

本文認為透過促參模式興辦社宅具有實際效益，政府轉化為政策指導與專案監督角色，而民間機構則負責提供資金技術與管理，兩方共同分擔風險，實現

互利互惠合作模式，加速推動社宅功能：

一、促參模式對興建社宅具有實質效益，並可減輕政府行政負擔

政府面臨資源有限、人力預算不足情況，每年興辦社宅預算亦受限，政府無法獨自掌握每一項公共建設興建或管理層面技術，因此需與民間共同合作。對公部門而言，需向外尋找民間資源，利用民間最新技術提升興建速度，透過促參達到政府與民間風險共擔，解決社宅需求。透過民間加入，社宅不僅可更加速提供，並藉由投資帶動產業，創造更多就業機會，振興經濟。以促參BOT模式興辦青年社宅及宜蘭礁溪溫泉BOT案均採促參模式為例，民間參與能有效提升社宅建設效率，亦降低政府財政負擔。

如專家所述，每一件促參案件中可行性分析與先期規劃為最重要階段。一旦公告招商後，如能在事前就與相應廠商達成良好協議，則在後續興建階段，當各方權利義務均清晰明確時，及在營運階段狀態前期已明確規定，甚至可透過招商階段協商、調解委員會及仲裁方式，解決可能遇到問題，則後續執行過程將相對順利且較少爭議。因此，在前期可行性評估與招商階段，多傾聽民意、減少簽約時可能抗議與風險，以此確立招商文件並與居民及廠商相互溝通，有助後續社宅順利執行。

二、促參財務模式為可行且能減輕政府財政壓力

社宅由民間興辦為一重要選項，因民間廠商易於提供特定族群參與社宅居住空間規劃，使其有發言權與參與權，廠商結合社宅族群帶動產業發展振興經濟，使政府政策獲得更高認同，社宅公益性可不受限發揮，從而強化民間興辦社宅之社會責任感。由民間角度興辦社宅採用促參BTO模式，不僅讓政府不用一次投入大量資金，且政府持有產權亦可降低財務風險，且興建與營運均為同一廠商，可減少無謂介接摩擦，民間機構可以依照營運需求設計與興建理想規模或配置，並使社宅族群更願意加入興辦社宅行列。

參考文獻

1. 全國法規資料庫—住宅法(2025)，取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0070195>。
2. 何慧如(2014)，「從公私協力觀點探討社會住宅之興建與營運」，*國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班論文*，127。
3. 促進民間參與公共建設資訊網(2025)，取自 <https://ppp.mof.gov.tw/WWW/about3.aspx>。
4. 溫祐慈(2016)，「地方政府社會住宅政策之研究：以新北市為例」，*臺北市立大學國民小學教師在職進修公民與社會教學碩士學位班論文*。
5. 劉建邦(2025)，明倫社宅 3 房型租金高 北市檢討居住空間合理性，取自 <https://www.cna.com.tw/news/alloc/202011250391.aspx>。
6. 寰宇國際財務顧問有限公司(2023)，「民間參與公共建設投資平臺第 155 次推動會議探討國內公共建設以促參方式辦理之可行性及商業模式專家座談會」，*財政部委託研究*。
7. 譚杰、趙奇濤(2025)：礁溪溫泉公園OT案·縣史上最大「醜」聞，取自 <https://www.kamalan-news.com/local/4/9967>。
8. 嚴順利(2004)，「運用風險值的概念於BOT專案評估與風險分析—以高雄港第六貨櫃中心為例」，*國立中山大學財務管理學系碩士論文*。