

民間融資提案制度的理想與現實： 以日本為例

林淑馨*

摘要

民間融資提案制度之所以會受到各國青睞，主要乃是在於各國政府一方面希望運用民間豐沛資金彌補財政之不足，以加速推動施政項目；另一方面又希望藉助民間的創意，為較易流於僵化的公務系統注入新生命，促進公共服務的多樣化，並提升服務品質和營運效率。相較於我國的民間融資提案屬於新的制度和研究領域，國人對其普遍認識不足，日本在此方面因已經執行多年，且相關法制建構較為完善，因而其經驗應可以作為欲推動該制度的我國之參考與借鏡。

研究結果發現，日本推動民間融資提案制度的經驗提供我國如下之啟示：首先，需建構完善之民間融資提案制度的法制環境；其次，在執行面上則可考量採取以小型社會基礎建設為主的循序漸進之促參推動模式，並培育中小企業的民間業者以建構複數的競爭市場，提升其效率，同時強化地方政府對民間融資提案制度的專業認知；此外，勿過度陷於民間融資提案制度的經濟迷思中，應釐清理論與實務間的落差，以降低日後推動的失敗。

關鍵詞：公私協力、民間融資提案制度、民營化、財政支出價值、財務平準化

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授

投稿日期：2014年8月7日；採用日期：2014年10月24日

doi:10.3966/2311505X2015020201002

The Ideal and Reality of Private Finance Initiative: Base on the Experience of Japan

Shu-Hsin Lin*

Abstract

The main reason that Private Finance Initiative (PFI) is favored by governments all over the world is that the abundant financial resources from private sectors could make up government finance deficit, and accelerate the implementation of public policies. On the other hand, the innovative ideas from private sectors could reduce rigidity and give public sectors a new lease of life, help promote the diversification in public services, and improve the service quality and management efficiency. Compared to Japan, PFI in Taiwan is a new institutional model and research field; there is lack of common understandings on PFI. Meanwhile Japan has been implementing PFI for several years already, its legal structure is relatively well-established, and its lessons could serve as references when promoting PFI in Taiwan in the future.

Study shows that the promotion of PFI in Japan can serve as an inspiration for Taiwan. First, Taiwan will need a well-established legal institution. Second, at the implementation level, Taiwan could consider focusing on smaller social infrastructures to promote PFI step by step, and nurture small and medium-sized enterprises forming multiple competitive markets, to improve efficiency, and to enhance the professional knowledge of the local government about PFI for reducing future implementation failure at the same time.

Keywords: public-private partnership, private finance initiative (PFI), privatization, value for money (VFM), financial equilibrium

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University
doi:10.3966/2311505X2015020201002

壹、前言

近年來，我國因受到高齡化與少子化之影響，社會福利需求與負擔日益沉重，造成政府財政支出增加，加上民眾對公共建設的需求並未減少，僅靠政府編列預算興建設施已經無法滿足龐大的資金需求。相較於政府財政困難，民間資金卻是相當充裕，根據財政部表示，目前民間資金約有 10 兆，因此，為了減緩政府的財政負擔，行政院於 2012 年指示工程會搭建民間投資公共建設平臺，擴大民間資金參與公共建設，以彌補 2013 年整體公共建設預算經費短少 192 億元的缺口（呂雪慧，2012）。由此可知，政府已意識到擴大民間參與公共建設的必要性，引進民間充裕資金與技術，強化政府與民間推動公共建設機制，已成為我國今後必然的發展方向。

國內推動民間參與公共建設，歷經獎勵民間參與交通建設、電業設施、焚化廠、各類型公共建設階段，至今已經 20 年。根據統計，至 2014 年 5 月 1 日為止，我國共累積推出 1,024 案件，累計資金規模 9,559 億元，吸引民間投資達 8,967 億元¹。惟近年來因部分個案（以臺灣南北高速鐵路及中正機場捷運系統最具代表性）執行過程爭議不斷，引發討論，並造成民間投資公共建設總額的減少，顯示促參政策已出現瓶頸（曾彬凱，2008，頁 56）。此外，審視我國《促進民間參與公共建設法》（以下簡稱《促參法》）第 29 條發現，其所涵蓋之民間參與模式，民間業者需從特許營運期間內設施營運之收入回收投入資金，而政府得就公共建設投資其非自償的一部分。換言之，也就是以使用者付費之概念，使民間業者從營運中獲得收益。然此方式僅適用於具有足夠自償性計畫，對於非具有自償性之公益型計畫，如社會福利措施、學校、監獄、污水下水道等，則會面臨法規適用之疑慮，同時也無法提高民間參與之意願等問題。在上述情況下，除非政府自行投資興建，或為達計畫自償性而擴大附屬事業比例，才能吸引民間業者參與，否則這些「低自償性、高公益」的公共建設恐面臨難以興建的困境。民間融資提案制度（private finance initiative，以下簡稱 PFI，意指民間資金主導公共建設）由於強調政府運用對價方式來獲取民間長期公共服務，對於不具有完全自償性之公益型公共建設案件，可提供民間參與誘因，降低政府短期資金需求，使公共建設能以更有效率與經濟方式呈現，因而被視為是國

¹ 財政部推動促參司至 2014 年 5 月 1 日截止，當年共完成簽約 38 件，簽約金額 376 億元（財政部推動促參司，2014）。

內在推動民間參與公共建設時可以考慮的另一種新選項²。

PFI的概念最早是1992年由英國所提出，強調政府與民間以長期契約的方式，由民間投資公共設施，當民間利用該設施提供服務時，政府再向其購買符合約定品質的公共服務。然英國推行之初，因將傳統公共服務（如醫療、教育、國宅等）委由民間供給與福利國家基本理念不符，遭到各方反對，無法大規模推動，直到1997年工黨上臺後，PFI才得以全面推動，並為日本所仿效，爾後擴散到歐盟，甚至是美國。根據世界銀行的統計，PFI目前已在30多個國家制度化，範圍遍及五大洲，顯示PFI正逐漸成為一種全球性的採購系統新趨勢。

PFI之所以會受到各國青睞並發展為一種制度，主要乃是在於各國政府一方面希望運用民間豐沛資金彌補財政之不足，以加速推動施政項目；另一方面又希望藉助民間的創意，為較易流於僵化的公務系統注入新生命，促進公共服務的多樣化，並提升服務品質和營運效率（張倩瑜、周慧瑜，2011，頁2）。然檢閱國內相關文獻卻發現，PFI屬於新的研究領域，其相關研究或論述非常匱乏，無論是研究報告或論文幾乎都是在2003年以後才陸續出現，且在有限的文獻中多傾向於PFI的概念性初探（林淑馨，2010；張倩瑜，2008；張倩瑜、周慧瑜、王明德，2007；黃崇哲，2012），或是國外PFI執行經驗的簡介（吳德美，2009；林淑馨，2011，2012；林傑、曾惠斌，2011；陳東信，2003；陳果廷，2012；黃明聖，2010；詹育蓀、黃崇哲，2007），至於PFI的推行成效或可能衍生課題的探討則較為欠缺，顯示我國在PFI研究的深度上仍有值得努力的空間。

整體而言，雖然PFI的概念始於英國，也有顯著的執行成效，但由於英國屬於英美法系，在PFI的推動上，不是採通案立法，而是個案立法，亦即對特定專案的PFI推動，予以個別規範（黃明聖，2010，頁38）。相形之下，日本因屬於大陸法系，與我國相同，故在推動PFI的作法上是先制定專法，除具通則性外，其為因應民間參與公共建設行為之多樣性與複雜性，所採行的規範原則與方式，或行政機關所應賦予之權責，以及所面臨之問題等，對於正欲導入PFI來取代傳統公共建設作法的我國而言，應有相當值得參考之處。

有鑑於高速鐵路、高雄捷運和高速公路電子收費系統（electronic toll collection, ETC）等新聞事件所導致社會大眾對興建營運移轉（Build-Operate-

² 前行政院長陳冲表示，今年度（2013）中央政府總預算遭立法院刪減後，已無法達到「適度成長」的目標，因此，政府將積極推動「民間融資提案制度」（PFI），引進民間投資資金（楊毅、管婺媛、仇佩芬，2013）。

Transfer, BOT) 或促參制度錯誤的認知與負面的評價，進而影響促參的推動，研究者認為，在我國思考引進 PFI 之際，無論公、私部門都應該對此制度有清楚正確的認識，以降低因對 PFI 缺乏全盤認知而可能產生一知半解的錯覺，誤以為只要以 PFI 方式來興建公共建設或提供公共服務，即可達到「政府零出資」，卻仍能獲得公共設備或服務之目的。究竟 PFI 制度的設計用意或特性為何？其與我國現行的促參制度有何差異？實施 PFI 可以帶來哪些成效？以及 PFI 真是解決政府財政困境的萬靈丹嗎？抑或有所限制？這些都是本研究所欲探討的問題。

基於上述的問題意識，本研究乃以在法制面與我國較為接近的日本為例，期望透過文獻檢閱與分析，以瞭解該國推動 PFI 背後所持的理論基礎與制度設計之原意，並探究其實施成效與困境；另一方面，研究者也期盼藉由日本推動 PFI 經驗來反思可作為我國參考與借鏡之處。

貳、日本推動 PFI 的理論基礎、作法與預期目標

一、PFI 的基本意涵

(一) 概念

若由“private finance initiative”字面來解釋，“private finance”(民間籌資)是相對傳統公共建設必須由政府籌措建設費用(public finance)。PFI 模式主要是指政府與民間業者以長期契約方式(10~25年)，由民間業者投資公共建設資產，而政府則於業者開始利用公共設施資產提供服務時，向其購買符合約定品質之公共服務，並相對給付費用之一種民間參與公共建設模式(黃崇哲，2012，頁8)。換言之，實施 PFI 可以取代傳統由政府先預付現金，才能進行建設與提供服務的作法，故被視為是活用民間資金、經營能力與專業技術在公共設施等的建設、維持管理和營運的一種新的促進民間參與方式。

(二) 特性

1. 強調財政支出價值

VFM (value for money) 一般翻譯成「財政支出價值」或「物超所值」。朴井晃(2010，頁141-142)、地域総合整備財団 PFI 調査チーム(2002，頁

10)、岡田和彥(2005, 頁79-80)、岩崎ひかる(2003, 頁79)、高橋祥次(2009, 頁71-72)、野田由美子(2003, 頁28; 2004, 頁96)等研究皆指出, VFM最能適切表達PFI的理念與特性, 而實施PFI最主要的目的也是在VFM的達成。

實施PFI之所以可產生VFM, 主要是因為採性能發包。傳統公共建設的興建, 從設計、建設到營運是採個別發包的方式, 由於分屬不同業者, 難以降低總興建成本。但若是採用PFI的作法, 則是由政府部門制定發包說明, 至於具體實施的作法、資金調度及經營方法等, 皆由民間業者自行提案, 盡可能使民間充分發揮創意與彈性, 以達到VFM最大化。另外, PFI強調成果主義也是促使VFM得以發揮的原因, 因為在契約執行期間, 公部門會監督民間業者是否根據要求提供服務, 若是績效不彰, 則可以刪減所需支付的服務費用, 甚至在服務績效長期惡化無法好轉時, 還可以解除契約或更換業者; 相反地, 倘若業績優異時, 則會給予獎勵(野田由美子, 2004, 頁98-99)。像這樣根據績效決定支付服務金額的作法, 不但可以產生「蘿蔔與棍棒」的效果, 還賦予民間業者致力提高服務品質的誘因, 乃是PFI與其他民間參與方式最大不同之處。

2. 強調風險合理配置

入谷貴夫(2009, 頁127, 129, 132)、大島誠(2009, 頁136)、井上馨(2005, 頁274-276)、井熊均(1998, 頁98-99)、出井信夫(2000, 頁39)、野田由美子(2003, 頁89)等研究指出, PFI的第二個重要特性是強調公、私部門風險合理配置。傳統公共事業或第三部門(the third sector)事業自經營之初, 即未明確區分風險或責任, 再加上公共建設從興建到營運需要花費相當長的時間, 公部門被迫承擔相當大的風險。若採行PFI, 由於風險特定, 且發生率或經濟性影響等會在事前謹慎討論, 作為發包者的公部門和身為承包者的民間業者, 會根據各自的管理能力分配風險與承擔責任, 因而可以降低整體事業的風險管理成本, 同時提高VFM。

3. 重視全生命週期成本

王穆衡、陳其華與張世龍(2009, 頁61-62)、黃崇哲(2012, 頁10)、岩崎ひかる(2003, 頁77)、高橋祥次(2009, 頁71-73)等研究指出, 傳統政府採購較重視建物的設計與興建, 對於所需投入的預算會審慎評估考量, 但卻鮮少關心後續的管理費用, 因而可能產生低估管理成本的情形。相較之下, PFI所強調的是在綜合考量設計、興建及經營管理等全計畫週期下, 選取最低之成

本。換言之，在服務成果規範的要求下，民間可以選擇興建成本較低廉而營運維護頻繁者，也可規劃興建成本高昂，但營運維護成本較低者，端視民間本身的技術與能力而定，所以，PFI 之成本係依計畫全生命週期成本（life cycle cost, LCC）來考量，而非單就特定資產興建成本評估。

4. 財務平準化

大島誠（2009，頁 140-141）、井熊均（1998，頁 96-97）、加藤昌宏（2009，頁 15，19）、高橋祥次（2009，頁 88，92-93）、野田由美子（2003，頁 88-89）等研究都認為，財務平準化是促使各國政府推行 PFI 的重要因素。事實上，由政府推動公共事業和以 PFI 方式推動公共事業，其費用支付模式是有所差別的。如果執行者是政府，不但政府在建設之初需支付龐大的工程費用，在工程結束後，還須每年編列一定的維持管理費，而此費用通常會隨著設備的日益老舊而逐漸增加。換言之，政府在建設和營運管理時期皆須負擔費用。相較之下，若採 PFI，則建設期間的費用是由民間的特別目的公司（special purpose company, SPC）負擔，政府方面無需支付任何費用，直到建設完成並開始提供服務時，才需根據服務績效以對價方式支付費用給 SPC，民間部門則可依服務所收取的費用來償還建設成本。對財政短缺的政府部門而言，由於無需在建設初期即編列龐大公務預算，僅需在日後以對價方式支付經費，不但可以延遲付款，還可分散對政府財政支出排擠的效應，有助於減輕政府財政負擔，達到財務平準化之成效。

二、日本 PFI 的發展歷程

日本傳統公共建設是以政府編列預算採購之模式辦理。但泡沫經濟以後，日本政府出現嚴重的財政危機，為減輕財政負擔，於 1980 年代中期開始推動以「第三部門」為首的公、私部門協力之模式。在日本，所謂「第三部門」並非如歐美或臺灣般泛指非營利組織，而是一種「由公共團體（地方自治團體）和民間團體共同出資，採股份公司型態，共同經營之組織，以提供具有公共性和效率性的服務」的特殊組織（林淑馨，2010，頁 76-77）。由於「第三部門」標榜可以兼顧公共性和效率性雙重目的，同時可以引進民間企業的資金與活力，有效解決政府的財政困境，加上受到第三部門鐵路經營成功的鼓舞，引發各地的成立風潮。但在實際運作上，第三部門常面臨公、私部門經營理念不同與相互推諉責任等問題，加上財政規約限制了公共資金的支援額度，民間金融機構

風險承擔能力不足，導致經營成效未如預期，並於1990年代初期開始出現虧損。為解決第三部門所產生的制度困境，以及長期以來累積的高達645兆日圓的龐大債務（出井信夫，2000，頁27），日本政府開始尋找其他替代方案，而PFI之所以受到矚目，除了該制度在英國實施展現一定的成果外，主要還是因其能解決景氣不佳，民間投資意願低落的問題，且第三部門所產生的公、私責任不明之缺點也會因「契約」的訂定而明確化，故自民黨於1998年開始推動《民間融資提案制度法》（以下簡稱《PFI法》）。

三、日本 PFI 的事業類型

日本 PFI 的事業類型基本上是以英國 PFI 為雛型，根據資金回收方式的不同與公、私部門間的責任分擔等事業特性予以分類。以下乃整理說明不同事業類型的作法與特質（井熊均，1998，頁74-79；石黑正康、小野尚，1998，頁45-47；有岡正樹、有村彰男、大島邦彥、野田由美子、宮本和明，2001，頁40，45；野田由美子，2003，頁74-83）。

（一）獨立採算型

獨立採算型（financially free-standing projects）又稱自主型，係指私部門在得到公部門的事業許可後，在一定的期間內自行籌措資金，計劃、興建與經營公共建設或基礎設施，並藉由向使用者收取費用來回收該事業的建設或營運成本。一方面可以充分減輕政府短期財政負擔與壓力，而公部門對事業的介入則被限定在事業的規劃、許可和法定程序等項目上；另一方面，私部門雖擁有自主經營權，但同時需承擔興建與營運期間的所有風險，一旦契約終止，資產即移轉到公部門。此類型的事業計畫主要是以私部門為主體而做成，代表性案例如羽田國際航廈、收費停車場、道路與橋樑的興建等。

（二）服務購入型

服務購入型（services sold to public sector）是指在公部門提出公共服務的內含與標準後，私部門自行籌措資金，計劃、興建與經營公共建設，再由公部門以對價的方式，購買符合要求的服務，所以，事業計畫是以中央或地方自治體為主而做成，適用範圍也最廣。此類型可以根據收費與否而再區分成兩種運作模式：若服務是無償提供，公部門則以稅金支付給民間業者，如學校、政府

行政大樓、議員宿舍等的興建皆是運用此模式；倘若服務是有償，亦即需向民眾收取費用，則公部門乃是以稅金和所收取之費用支付給民間業者，如公營住宅。此類型的主要特徵在於公共服務的提供者是公部門而非私部門，私部門藉由公部門所支付的費用來回收所投資的成本。此時，公部門的權責被限縮在僅能依據契約對民間業者所提供的服務品質進行規範。

（三）混合型

混合型（joint venture）又稱為聯合風險型或合資型，是指民間業者雖根據使用者所支付的費用來回收投資成本，但因無法完全達到自負盈虧的目標，公部門基於公益的考量以補貼方式對其進行財政支援。形式上公部門雖然投入部分經費以協助民間業者經營，但從 PFI 強調公、私責任明確的觀點來看，該類型事業是由民間業者 100% 出資，公部門僅給予部分的補貼，所以，事業計畫是以私部門為主而做成，經營主導權與最終責任也是在於私部門，公部門對於事業的經營無法予以直接干預，但藉由公部門與民間業者間共同承擔風險，可以降低個別投資者的風險，提高民間業者參與公共投資的意願。此類型適合準備期或投資回收期較長的個案，如隧道的興建、新市鎮開發，以及體育館、游泳池等的興建。

四、日本推動 PFI 的相關措施

（一）法律環境的建置

由於日本是大陸法系國家，公、私部門的業務範圍涇渭分明，為促使民間參與公共建設，因而積極著手建置完善的法律環境。首先，在中央方面是以立專法方式制定《PFI 法》，以確立民間業者參與公共建設之法源，並強化其正當性。《PFI 法》除了說明 PFI 的實施目的是「希望能活用民間資金、經營能力與技術能力，來促進公共設施等的興建，以達到有效整備社會資本之目的」（第 1 條）與實施對象（第 2 條）外，並明確揭櫫推行 PFI 的基本理念³ 乃是期待能夠

³ 基於中央及地方自治體與民間業者間之適切任務分擔，以及有效運用財政資金之觀點，同時考慮到行政效率化或中央及地方自治體財產之有效利用，並以該事業所生之收益可以支付其所需費用等理由，由民間業者辦理為適切者，就公共建設整備之相關事業，應盡可能交由民間業者實施之。特定事業應明確國家及地方自治體與民間業者之責任分擔，除確保收益性外，中央及地方自治體對民間業者之干預應以必要之最小限度為限，使民間業者所有之技術、經營資源及獨創性等能充分發

透過民間業者的技術與經營資源，充分發揮其創意，以提供國民低廉且品質良好的服務，從而將「責任明確化、保障收益性和國家干預極小化」視為是實施要件。此外，《PFI法》對於推行過程中，政府部門的職能與相關配套措施也都清楚陳述，除了期望藉由明文化來提高民間業者的參與意願之外，同時也避免制度執行者因法規不明確或對該制度認知不清，而影響PFI的推動。

在上述前提下，為鼓勵民間參與公共建設，該法明確陳述中央及地方自治體等政府部門所需承擔的職能，如國家債務負擔（第11條）、國有財產的無償使用（第12條）、政府出資（第13條）、政府和地方自治體的債務保證（第14和15條）、資金確保及地方債之相關注意事項（第17條）、土地取得等相關注意事項（第18條）。另外，為使PFI能順利施行，該法中提到許多政府相關支援措施：1. 無息租借：國家於預算範圍內，針對選定事業中特別認為公共性高之項目之相關資金，無息貸款給選定業者（第16條）；2. 支援：在法制和稅制上採取必要措施，並提供選定業者財政和金融上必要的支援。此外，各項支援措施應考量符合整備設施之特性、事業實施之地點，使其具備彈性（第19條）；3. 解除管制：為避免妨礙民間業者技術活用及獨特性之發揮，加速進行法規鬆綁（第20條）；4. 協力：為使特定事業能順利實施，政府部門與民間業者雙方應藉由整備協力之體制相互合作（第21條第1項）；又為求順利且有效率進行特定事業，政府部門認為有必要時，應考量派遣職員及其他適當之人力以為支援（第21條第2項）；5. 宣導活動及技術援助：政府部門就特定事業之實施，進行知識普及、資訊提供等外，為取得當地居民之理解、同意及合作，應進行相關宣導活動（第22條）。

此外，為加速PFI的推動，內閣府於2001年陸續公布PFI的採購程序指導方針、風險配置指導方針，以及PFI專案達成VFM目標之相關施行規範，2003年甚至出版契約指導方針、監督指導方針等，以作為各級地方政府日後施行PFI的參考依據。

（二）設置推行專責機構

為推行PFI，日本建設省於1998年成立「PFI推動委員會」，經濟企劃廳也成立「PFI推動研究會」，透過產、官、學、界的熱烈討論與書籍、專刊之出版，除推廣PFI的概念外，也帶動引進PFI風潮。1999年PFI正式成為民間參

揮，提供國民價廉物美之服務（第3條）。

與公共建設的法定模式後，總理府成立了「民間資金活用事業推動委員會」，取代「PFI 推動研究會」，專責 PFI 基本方針與相關規範的制定，並作為民間意見的反應窗口。由於該委員會的成員皆是由首相遴選聘任，不但成為日本推動 PFI 最重要的單位，同時也主導日本 PFI 的發展方向。2001 年，內閣府下正式成立「民間資金等活用事業推進室」（簡稱 PFI 推進室），為一正式編制的組織，也是目前日本負責推動 PFI 的專責機構。

由上述可知，日本在 PFI 的推動過程上，是由中央政府負責整體制度的規劃，以及研擬相關法令規章、政策架構及指導方針，而為求制度的有效推行，還設置直接隸屬內閣府的專責機構。至於 PFI 個案的執行，因涉及不同個案性質與地方需求差異，並考量地方分權，則由各級地方政府執行，以收權宜之效。

五、日本推動 PFI 的政策目標（預期效果）

如欲瞭解日本積極推動 PFI 之政策目標，應該可以從《PFI 法》和「藉由民間資金等活用以整備公共建設等事業實施的基本方針」來整理。該國除了希望藉由 PFI 的實施來解決政府的財政困境，並發揮經濟效果之外，也期望藉此達到促進資訊公開與透明、培育地方產業等公益性目的，以下分別從財政／經濟目的，以及公益／社會目的等兩大面向來說明之：

（一）財政／經濟目的

1. 減輕政府財政負擔與提升效率

日本推動 PFI 的主要目的是期望藉由導人民間的專業技術、經營能力與充沛資金，有效管理事業，以降低經營成本或提供品質較高的公共服務，進而減輕中央與地方政府的沉重財政負擔（入谷貴夫，2009，頁 128；荻原淳司，2007，頁 226）。尤其日本傳統的公共事業是由政府負責興建與營運，但受限於法令與專業人力，經營成效未必良好。若導入 PFI，將經營權交由民間，還可以達到創造新財源的可能。

此外，隨著地方分權時代的來臨，雖然改變日本傳統中央集權體制，擴大了地方政府的裁量權，但另一方面，地方政府也被期待根據區域特性與需求提供多樣化、個別化的公共服務，以因應區域居民的需求。然而，這對於原本財源困窘的地方政府來說，無疑是一大考驗，所以，透過 PFI 不但能導人民間充沛資金與專業技術，還能提供有效率且彈性的公共服務，用以彌補地方政府之不

足，故被視為是尋找新財源的一條活路（岩崎ひかる，2003，頁 79-81）。

2. 振興區域經濟，活化地方產業

公共事業可以達到提高生產力和生活便利性的效果。倘若公共事業能發包給地方產業，將會形成區域循環，提高區域力。如從振興區域經濟的觀點來看，PFI的實施還被認為可以培育地方性產業，藉機要求參與的民間業者，致力於區域經濟和區域社會發展，以僱用當地居民為首要，進而達到保障區域僱用機會之目的，對於促進區域經濟發展有實質的助益（林淑馨，2011，頁 23；加藤昌宏，2009，頁 18-19）。

3. 創造民間業者新的事業機會

相關研究（入谷貴夫，2009，頁 129；大島考介，2003，頁 26；石黑正康、小野尚，1998，頁 20，35；野田由美子，2004，頁 29，48）指出，PFI因可以創造新的事業機會而受到矚目。也就是說，透過PFI的實施，政府會將傳統只能由公部門獨占壟斷的公共建設或公共服務領域開放給民間業者，不但可以藉此減少政府部門的支出，還能擴大民間業者的商機及參與，創造出新的僱用機會，故被視為是擴展民間業者新事業機會的重要方式。

（二）公益／社會目的

1. 整備社會資本與提升公共服務品質

受到經濟活動長期停滯的影響，日本地方政府的財政普遍困難，不但過度依賴地方債，也無力建設或重整老舊的道路、公立醫院、學校、下水道等社會基礎建設，產生無法提供適切社會資本的困境。為解決上述的問題，於是考慮引進民間資金與專業技術，亦即透過PFI來促進公共設施的興建，以達到有效整備社會資本之目的，此乃是日本推行PFI的公益目的。另一方面，在「基本指針」和野田由美子（2004，頁 105）的研究中也都提到，透過PFI的推行，可以將服務品質作為評比指標，以達到競爭目的，藉此選出能以低廉價格提供品質較好之民間業者。甚至在事業開始以後，還能基於成果主義，賦予民間業者積極誘因，避免業者在確定取得經營權後卻提供劣質服務情形的發生。

2. 促進資訊公開與透明

財團法人日本經濟研究所（2003，頁 5）與井熊均（1998，頁 121-127）的研究指出，資訊公開是攸關市場機能和競爭環境能否充分發揮的重要原則。尤其在公共建設方面，採PFI與傳統由公部門負責，兩者最大之差異在於競爭的

有無，而其主要的關鍵因素乃是資訊公開與否。因為長期以來，日本公共事業的興建、招標等訊息容易以確保公共性為由而限制公開，故資訊公開與透明經常飽受質疑。倘若政府期望藉由 PFI 的實施而吸引民間業者前來競標，就須做到資訊公開與透明。

參、日本推行 PFI 的現況與課題

一、PFI 的實施現況

(一) 初期推動的情形

建設政策研究所（2002，頁 40，53）指出，日本 PFI 的推行順序因考量中央政府預算的編列，故先從地方自治體開始，中央則遲至 2002 年才推動。但事實上，地方自治體因受到中央補助款刪減所引發財政危機的影響，不得不將 PFI 視為是確保公共事業的手法而嘗試性導入。在地方自治體方面，最先推動 PFI 事業的是 2000 年東京水道局的「金町淨水場常用模型發電設備 PFI 模型事業」，其次是茨城縣的「常陸那珂港北埠頭公共設施整備及管理營運事業」。接下來所進行的 PFI 事業則以政府部門建設最多，如圖書館、美術館、學校等，而廢棄物處理設施等環境關係事業也不少。

中央方面則在 2002 年將「眾議院赤坂宿舍整備等事業」（眾議院）、「公務員宿舍赤羽整備事業」（財務省）、「公務員宿舍駒沢宿舍」、「池尻住宅整備事業」、「中央合同廳舍第七號館整備等事業」（國土交通省、文部科學省），以及「京都大學南部總和研究棟」等共計九項事業列為第一波 PFI 推動事業。

(二) 實施現況與特徵

根據內閣府的統計顯示，自從 1999 年《PFI 法》生效至 2013 年 9 月底為止，日本所實施的 PFI 規劃案累計 428 件，事業規模達 4 兆 2,819 億日圓，事業範圍分布廣泛，包括縣府行政大樓、公務員宿舍、省市立醫院、美術館、圖書館、垃圾處理場、火葬場、中小學、監獄等，預計可達到 7,954 億日圓的 VFM（內閣府民間資金等活用事業推進室，2014）。

統計資料指出，至 2013 年 9 月底為止，在日本全國 43 個縣市中絕大多數的縣市都有 PFI 事業，僅群馬、和歌山、鳥取、高知與宮崎五縣尚未推動，代

表日本 PFI 已經進入成長期。若以區域來看，則以東京最多（53 件），其次為大阪（25 件），第三乃是千葉和神奈川縣（24 件）（內閣府民間資金等活用事業推進室，2014）。值得注意的是，相較於中央所推動 PFI 僅 69 件，地方自治體所執行的 PFI 事業數則達 320 件，明顯高出許多。此種現象應可以解釋為愈基層的地方自治體因受到資金、專業技術和經營能力的限制，愈需要也願意嘗試導人民間的新活力。所以，整體來說，日本社會對於導入 PFI 所能發揮的成效是抱持高度的期待，其中尤以地方政府為最。

另外，整理日本總務省（2011）於 2011 年 3 月對全國地方自治體進行大規模 PFI 實施現況的問卷調查結果發現，現階段該國各地方自治體推動的 PFI 有下列幾項特徵：

1. 事業概況

(1) 事業類別：以廢棄物處理設施（47 件）為最多，其次是學校餐廳（44 件）、中小學（31 件）與公營住宅（25 件）。

(2) 事業範圍：以設計、興建、維持管理、營運為最多（61.7%），其次是設計、興建、維持管理（19.9%）。

(3) 事業方式：以興建移轉營運（Build-Transfer-Operate, BTO）最多（61%），其次分別是 BOT（13.7%）與設計興建營運（Design-Build-Operate, DBO）（9.9%）。

(4) 事業型態：以服務購買型為最多（79.4%），其次分別是獨立採算型（8.1%）、其他（5.2%）及混合型（3.5%），另有 3.8% 是處於未定的狀態。

(5) 事業期限：以 15 ~ 20 年最多（39.8%），其次是 20 ~ 25 年（31.0%）及 10 ~ 15 年（8.4%）。

2. 實施概況

(1) 競標業者的數量幾乎都低於 5 家以下：調查顯示，PFI 事業出現單一競標者的情況最多（19.9%），其次為出現 2 家（18.4%）、4 家競標者（18.4%）及 3 家競標者（18.0%）。整體而言，在競標時出現不到 5 家競標者的情形已為常態，約有九成，而出現 9 ~ 10 家的競標者，則僅占 3.2%。

(2) 競標者數量的多寡深受事業專業性影響：若從事業領域來看，出現最多競爭者的是老人福利設施和事業育成中心，平均有 6 家；停車場、廢棄物處理設施、中小學、圖書館、市鎮再開發等事業領域也多出現 4 ~ 5 家競爭者。然受到事業專業性的影響，上下水道設施與淨化槽則出現不到 2 家的競爭者，幾乎

呈現獨占的情形。

(3) 契約金額以小額居多：調查顯示，PFI 事業以低於 20 億日圓為最多 (27.1%)；其次是 20 ~ 40 億日圓 (22.2%)；第三是 40 ~ 60 億日圓 (11.3%)；超過 200 億日圓者居於第四 (9.0%)。

3. 實施成效

(1) VFM 的成效未必能如預期：雖然有研究指出，日本自從導入 PFI 後，平均每個規劃案約可節省 20 ~ 30% 的成本 (野田由美子，2004，頁 28)，若以監督階段的 PFI 為調查對象，在 26 件事業中，VFM 超過 20% 者有 8 家，其中有 1 家 (高等學校整備事業) 的 VFM 高達 40.6%，但也有 6 家的 VFM 不到 10%。

(2) PFI 的導入效果以有效運用資金與型塑適切的公私夥伴關係為最顯著：調查顯示，PFI 的導入效果以「財政資金有效運用和公私適切夥伴關係的形成」居多 (57.6%)；而「對於民眾提供便宜卻品質高的服務」居次 (38.0%)；第三是「為民間創造新的事業機會」(3.8%)。

(3) 「受限於官僚體制，行政作業程序繁複」被視為是 PFI 推動最大的缺點：有關推行 PFI 的問題 (複數回答) 以「相關業務的準備繁雜」為最多 (87.9%)；其次分別是「到設施興建完成階段非常耗時」(60.0%)、「擔憂民間會有破產風險」(47.0%)、「VFM 沒有預期中高」(27.9%)、「到設施興建完成階段相當花錢」(23.7%)。另外還有「地方企業很難參與」、「事業不確定因素太多，風險難以分擔」、「政府方面的意願難以傳達給民間」、「因是長期契約，難以因應變化」等問題。

值得注意的是，調查結果顯示，有高達將近八成 (79.6%) 的地方自治體並未設置專門單位來負責 PFI 業務，至於兩成設有專門單位的自治體中，也僅有 18.4% 的組織成員為專任，但高達 79.6% 是全由兼職人員負責。

二、課題

整體而言，日本的 PFI 制度雖已趨於成熟，但並不意味所有執行的 PFI 案例全然成功，過程中也曾發生如名古屋港義大利村倒閉、仙台松森游泳池的天花板掉落事故、高知與近江八幡市民醫院提前解約等問題。因此，研究者試圖探討日本推動 PFI 所面臨的理想與現實的差距，惟受限於研究經費，無法進行大規模的實證調查研究，僅能根據相關期刊論文、調查報告等次級文獻資料來進行分析，此為本研究之限制。

(一) 地方專業人力不足，難以應付業務量龐雜且專業性高的業務

由前述可知，日本在推動 PFI 的作法上有完整的規劃，如中央設置專責推行機構，並制定相關法規與政策，以作為各地方自治體日後在執行 PFI 時的依循，避免地方在專業不足的限制下影響該制度的推動。然而，PFI 的實施對象相當廣泛，且涉及許多高度專業領域，如廢棄物處理、上下水道處理、機場建設，甚至是監獄、公立醫院等，每個個案不但具有很強的專業性，所涉及的投資金額也都相當龐大。雖然推動 PFI 可以減輕政府的財政負擔，落實小而美的政府，且 PFI 也因強調從案件的提出、規劃、興建與管理都交由民間，不但能減緩政府的財務負擔，還能有助於行政人力的縮減，故受到各地方自治體的重視。然實際執行後卻發現，從相關前置規劃作業開始，無論是龐大的設計圖或施工計畫書內容確認，或是招標說明書與契約書內容之研擬，甚至是契約內容的履行和服務品質的監督，全都需要專業的行政人力。但對照調查卻發現，地方自治體中設有專門單位來處理 PFI 業務者卻僅有兩成，有高達八成是由其他單位協助處理。即使在有限的專門單位中，平均擁有的專業行政人力也不到 4 人。如此單薄的人力實難以因應 PFI 事業所需之各項專業知識，以及應付繁複的事前準備工作與行政作業程序，更遑論簽約之後的履約管理與監督，而呈現各地方自治體在推動 PFI 業務時所出現專業人力不足的窘境。

(二) 財政與經濟目的之達成有限

如前所述，日本政府推動 PFI 是期望達到「減輕政府財政負擔與提升效率」、「振興區域經濟與活化地方產業」，以及「創造民間業者新的事業機會」三項財政與經濟目的。但實際執行後卻發現，推動 PFI 雖可以擴大民間業者參與公共建設或提供公共服務的新事業領域，增加新的僱用機會，但卻存在下列幾項問題：

1. VFM 難以正確評估，未必能符合地方政府對減輕財政負擔與提升效率之期待

推動 PFI 最大之目的是希望達成 VFM 的經濟目的，除了強調透過性能發包以降低總興建成本外，同時也期望藉由委託契約的單一化來達到提升服務效率之目的。然而，實施結果卻發現，VFM 的計算與評估並未如理論般容易。雖然 PFI 強調案件在執行前需經審慎的定性與定量評估，藉以降低失敗的機率，但根據總務省（2011）的調查顯示，有將近三成的地方自治體認為，所達到的 VFM

未如預期般理想，而近九成則認為執行 PFI 所需花費的前置作業成本（含時間與金錢）都相當高。也因之，各地所推動的 PFI 事業中有近兩成（19.2%）目前是處於中止狀態，且高達九成都是在可能性調查階段就停止。至於中止的理由以財務考量居多，有近六成七的回答是基於「VFM 太小或難以期待」，其他還包括「與傳統方法（如公設民營）相比，傳統方法比較有利」、「所需經費超過預期」等考量，顯示受到政策或大環境變動快速的影響，在事業推動前要精確推算 VFM 實有其困難，故未必真能符合地方政府在財政上的期待。

另外在服務效率方面，因為下游廠商分別與 SPC 簽約，而形成二次委託、雙重契約的情形，以致影響效率的發揮，特別是像公立醫院、監獄等公、私合營的個案更容易出現此種情形。以公立醫院為例，受到雙重契約的影響，不但指揮系統程序複雜，醫院方面因未擁有直接指揮命令權，一旦醫療現場發生問題，無法直接對承包廠商提出改善要求，反而需透過中介的 SPC 來轉達，以致影響因應的速度，阻礙原本預期的經營成效之發揮（林淑馨，2013b，頁 14-15）。此外，因公、私合營之故，受到組織存在目的差異與所衍生出具衝突性組織文化的影響（如公部門強調公益、公平與穩定，但私部門重視市場性與追求利潤），也直接牽動新事業的管理營運效率。

2. 中小型地方企業難以參與，影響促進區域經濟目標之達成

地方自治體積極推動 PFI 的理由，除了可以減輕地方財政負擔外，還期望在公共建設興建與營運過程中，透過當地人才與資材的優先選用，達到擴大僱用與發揮促進區域經濟發展的效果。然而，執行後卻發現，部分 PFI 事業因具有高度的專業性與特殊性，一般中小型規模的民間業者難以進入市場。就算進入市場，在執行業務能力和風險管理能力兩項參與要件的評比上，也很難與大型企業競爭。因此，參與 PFI 的民間業者都是全國知名的大型企業，如「大林組」、「大成」與「鹿島」為固定常客，高居前三名，其他中小型或地方性企業充其量只能作為下游的協力廠商。在此情況下，利益分配也多集中於大型企業（林淑馨，2012，頁 24；2013a，頁 308，343-345），實有違當初地方自治體期望藉由推動 PFI 以達到振興區域經濟與活化地方產業之本意。

3. 財政平準化所潛藏之隱憂

如前所述，多數研究皆指出各地方政府之所以推行 PFI，主要乃是受到「政府無需在建設時期負擔費用，直至民間業者開始提供服務時，才根據服務績效以對價方式支付經費」論述的吸引，認為如此一來不但可以延遲付款，還能分

散對政府財政支出排擠的效應，達到財務平準化之目的。然而，實證結果卻發現，在公共建設興建期間，政府確實無需出資，但進入營運管理階段，受到大環境變遷或政策修訂等影響，卻未必所有個案皆能如預期般穩定經營並維持獲利。原本政府並不需擔憂民間業者的營運狀況，但因 PFI 事業多具有公益性，萬一服務供給出現不穩定或可能中止情形，恐影響民眾的日常生活，故多數政府在重新評估後皆會選擇終止契約並收回直營的作法⁴，但卻還得支付巨額違約金。由此可見，PFI 僅達到短暫減輕政府財政負擔之目的。

（三）業務或責任範圍無法明確區分，風險難以適切分擔

PFI 的制度設計之一是強調公、私部門風險合理配置，用以降低公部門在興建公共建設時所需承擔的不確定風險，並提高 VFM。但實施結果卻發現，部分公共服務或公共建設因有其專業性與特殊性，業務或責任範圍不容易以「二分法」來清楚切割，即便事前研擬並簽署風險分擔協議書，卻有可能因業務切割模糊或責任判定不易，而影響風險分擔的有效性。林淑馨（2013a，頁 342）的研究以矯正機構為例，指出雖然在作法上可以將清掃、膳食等不涉及公權力的從屬性業務交由民間業者負責，而將逃走受刑人的逮捕、戒具與武器的使用等涉及公權力行使的業務交付公職的刑務官，但萬一發生受刑人脫逃的情形，在釐清責任時，究竟是因民間業者未能善盡監控、保全警備職能，或是刑務官在執行公權力時追捕不力，導致受刑人得以脫逃？由於兩者間的因果關係不明確，後續的管理風險分擔實難以釐清。另外，相關研究（林淑馨，2013b，頁 16；大島誠，2008a，頁 254-255，2008b，頁 33；佐野修久，2011，頁 63）也顯示，由於 PFI 事業多具有公益性的特質，即便事前已做好風險分擔的規劃，但為確保服務的品質與穩定性或使公共建設能如期完成，倘若發生影響私部門繼續供給服務或興建工程的情形，公部門恐怕難以置身事外，仍需協助尋求解決途徑，所以，風險最終還是由公部門概括承受，並未能如理論所言，達到公、私部門適切承擔風險之理想目的。

（四）PFI 雖能促進資訊公開與透明，卻未必有助於競爭市場的建置

日本推行 PFI 的目的之一，在於藉由擴大民間參與達到促進資訊公開與透明，從而建構一個具有競爭性的市場。但研究結果卻發現，雖然 PFI 的推行確

⁴ 相關案例請參閱林淑馨（2011）。

實有助於資訊公開與透明，但因部分公共事務具有很強的專業性，如醫院、矯正機構、上下水道設施、淨化槽等的興建與經營，因受專業、經驗、能力的限制，不容易出現多數且合格的競爭者，難以如理論所言，形成完全競爭的市場，致使實質的競爭效果難以充分發揮。事實上，總務省（2011，頁 36-37）所做的調查也發現此問題，亦即低於 5 家以下的競標者高達九成，而受限於事業的獨特性與專業性，參與下水道設施或消防設施、醫院、港灣等事業興建的大型企業也不多，因而時會發生投標者少，甚至沒有投標者的窘境，顯示即使 PFI 能促進資訊公開與透明，但對於完全競爭市場的建構仍有其制度上的限制。

肆、結語：日本經驗之啟示

公共建設種類繁多，且多具有高外部效益但難以內部化之特性，因此，擁有完全自償能力之公共建設案件數量實屬有限。然而，在我國現行《促參法》的體制下，係以「特許權制度」為主，若以 BOT 為例，政府授予民間機構於特許時間內興建與營運公共建設，並向使用者收取費用之特權，故計畫案件需具備相當的自償性，才能透過使用者付費來支撐所花費的興建與營運成本，因而計畫的可行與否取決於「自償性」。若是高自償性的公共建設，因資格條件符合現行《促參法》與其施行細則之規定，自無執行問題。但若是低自償性、高公益性之公共建設，在現行《促參法》所建構的制度體系中並不適用，只能循政府自辦之途徑解決；或是在「政府不出錢」的最高指導原則下，為求提高專案自償率，採取放寬容積率或容許使用項目（增加商業性用途），並擴大政府應辦事項或提供更多優惠措施，造成部分民間參與投資的公共建設，其附屬事業過大，而公共建設本體卻只占小規模的「怪象」（林傑、曾惠斌，2011，頁 49）。此時如能採用 PFI 中服務購買方式，由私部門自行籌措資金，計劃與興建公共建設，再由政府以付費方式取得民間公共設施服務，不但能解決無法推動不具自償能力的公益型案件，暫時減輕政府的財政負擔，還渴望能透過績效付款，提升服務的品質與效率，彌補促參在制度設計上的缺失。惟現行《促參法》中對於 PFI 的服務購買方式，亦即政府在民間機構提供公共服務須給付對價之作法並無明文規定，也缺乏類似的制度設計，因而容易產生適法上的爭議。加上近年來我國幾項具有代表性的公共促參計畫，因財務規劃、履約興建施工品質、特許興建營運合約之擬定不佳，且案件的主辦機關對於促參法令之不熟捻，以及缺乏一套有效之績效管理機制，造成社會大眾普遍對促參案件觀感不

佳，也缺乏信心（王穆衡等，2009，頁113）。因之，為避免類似情形一再發生，影響社會大眾對政府的信任與促參的推動，研究者認為借鏡日本的執行經驗，應可以提供今後我國在推動 PFI 時的參考。茲分述如下：

一、制度面：建構完善之 PFI 的法制環境

由於制度環境的妥適與否會影響執行之成果，所以，任何政策的推動都需有明確的法源依據，以避免執行者無所適從。基於此，日本完善的 PFI 法制環境之建置是值得我國參考的。若檢視日本推動 PFI 的過程可知，該國為推動 PFI，在最高行政機構（內閣府）下設立專責單位與委員會負責推動 PFI 制度，待《PFI 法》實施後，又陸續制定各項實施指導方針以作為地方自治體的「協助政策」，甚至還制定「PFI 事業調查費補助制度」作為地方自治體的「支援誘導政策」。換言之，該國不僅制定推動 PFI 的母法，以作為執行者在選定特定事業與民間業者的法源基礎，在該法中還明定許多相關支援措施，如無息貸款、解除管制、協力、技術援助等，並搭配其他相關配套措施，以求制度的周延。

然而，即便日本 PFI 的法制環境建構已趨完整，但該國在《PFI 法》實施十多年後，中央政府還根據執行經驗大規模予以修正，如擴大參與範圍、民間提案制度，試圖提高民間業者實質參與的意願。此作法除意味日本急需仰賴民間的資金與技術外，也顯示日本在推動 PFI 制度時因體認到「PFI 的本質是公部門的再生，但若私部門無法生存，公部門是無法再生」問題（建設政策研究所，2002，頁47），因此，所考量的出發點不再僅是解決政府財政之單方面問題，而是如何藉由法制建構完善的民間參與環境，提高民間的參與意願，才能共創雙贏之整體成效問題。

反觀我國，雖然目前國內法治基礎已臻成熟，但促參相關法規及健全促參環境建置卻尚未完備，也缺乏相關配套措施，以致在導入國外成功經驗時，有極大適法性的落差，加上媒體的負面報導與國人錯誤的認知，主辦機關在唯恐觸犯法律的顧慮下態度多趨於被動保守，民間業者不願也不敢貿然投資，造成現階段促參推動的瓶頸。因此，為求 PFI 制度能順利推動，需對相關法令進行全盤檢討，再視其需要判別是要擴充現行促參體制，將原本侷限於特許權制度的法令架構予以擴大，使其內容能涵蓋 PFI；或是仿照日本制定《PFI 法》，同時建立相關支援體系，這些都是未來我國在考量推動 PFI 前需先處理的問題。

二、執行面

（一）以小型社會基礎建設為主的循序漸進之促參推動模式

日本在推動 PFI 制度時，初期是以學校、政府辦公廳舍及停車場等規模較小之社會基礎公共建設為主，採服務購入型模式，待累積較多執行經驗之後，才開始辦理大型的社會基礎公共建設（如機場、港灣）或民間參與經驗較不成熟（如矯正機構）的公共建設之 PFI。這種作法雖曾遭受部分批評，被譏為是「溫室中的 PFI」，亦即選擇此種小型公共建設個案，由官方以分期方式付款，對於解決政府的財政困境無法產生顯而易見的經濟效果。但研究者認為，正因政府與民間雙方對於 PFI 制度都很陌生，若一開始就選擇以大型公共建設或是公共性強的機構設施為對象，在經驗不足的情況下萬一失敗，所需付出的經濟成本和社會成本，恐怕難以估計，這或許可以從日本兩大公立醫院（高知醫療中心和新近江八幡市民醫院重建案）因提前解約並支付鉅額違約金而得到證明⁵。

反觀我國促參之執行經驗，一開始即偏好將大型公共建設以 BOT 模式辦理（如高鐵），因缺乏相關經驗，且法制也尚未建構完備，政府部門與民間業者皆須承受較高的推動風險，而過程中所付出的代價與成本最後也都轉嫁到民眾。因此，為避免類似情形再度發生，未來我國如欲推動 PFI，建議可以借鏡日本，採循序漸進方式，先從小型公共事業著手，待公、私雙方都累積相當經驗後，再嘗試推動大型社會基礎建設的公共事業案件，以減少「試行錯誤」情形的發生。

（二）培育中小企業的民間業者以建構複數的競爭市場

從日本《PFI 法》的內容來看，其實施對象涵蓋道路、鐵路、下水道、廢棄物處理設施、矯正機構等，修法後甚至擴及機場、港灣、人造衛星等。然而，這些領域的公共建設或所需提供的公共服務因涉及很強的專業性與特殊性，通常需要龐大的資金與先進技術，一般中小型企業受限於此門檻，不但進入市場困難，也無法掌握充分資訊，而形成少數大型企業獨占或寡占的吸脂現象，難以產生如自由市場般的實質競爭效果。

由此可見，企業規模與數量遠超過我國的日本都會面臨此問題，更何況是中小型企業居多的我國。在臺灣，傳統的基礎建設大多屬於獨占性事業，由政

⁵ 詳細內容請參閱林淑馨（2013b）。

府部門負責規劃、興建與經營管理，民間部門最多僅能承攬個別性、部分工程項目，鮮少有機會全程參與，因此缺乏相關的整體規劃技術與經驗。一旦推行 PFI 制度，部分事業領域不僅會發生上述不完全競爭的情形，還可能面臨缺乏有能力的民間業者參與之困境。為了避免此種情形的發生，政府除了積極鼓勵民間參與公共建設外，還應有計劃地將興建與管理大型公共建設的技術與經驗移轉給民間，以建構複數的競爭市場。而參考日本經驗得知，若能修改相關法規，在限定的時間內，將有經驗的公務員派遣到民間企業，進行經驗與技術的傳承，不但可以育成中小型的民間業者，也會提高民間業者參與的意願，有助於 PFI 的順利推動。

（三）地方政府對 PFI 的認知是影響執行成敗之關鍵

如前所述，日本的 PFI 制度雖然是由中央（內閣府）所提出，但是率先執行的卻是地方自治體，而且根據內閣府的統計，目前 PFI 案件有七成以上是由地方自治體所推動。換言之，無論制度設計的再完善，若執行的地方政府對於 PFI 制度缺乏相當的認識與瞭解，恐會直接影響推動的成效，甚至造成民眾對制度的不信任。以新近江八幡市民醫院為例，該市市長於 1999 年《PFI 法》制定後，因有感於 PFI 的實施可以彌補地方政府財政困境，協助整建老舊市立醫院，達成提供市民優質服務的目標，率先於 2001 年 3 月決定以 PFI 方式重建醫院，堪稱是日本醫院 PFI 的先驅。然而，新醫院雖自 2006 年 10 月正式營運，最後卻經營不到 4 年，即面臨提前解約的命運。公、私雙方於 2009 年 3 月解除契約，由市府支付 20 億日圓的違約金及 118 億日圓的購買建築設備費用給 PFI 業者（ぐり研ブログ，2009）。調查報告指出，當時的市長於日後坦承，因對 PFI 懷有過度之期待，在未完全清楚 PFI 制度的情況下就急於推行，是造成失敗的主因之一。由此案例得知，推動 PFI 的地方政府若未能全盤掌握制度的內涵，誤以為 PFI 是解決地方財政的萬靈丹而貿然實施，不但無法達成減輕財政負擔之目的，萬一發生解約情況，還需償付巨額的解約金，反而更加重財政負擔。

若再參考總務省（2008）所做的調查發現，民間業者一般認為地方自治體在推動 PFI 事業時會出現「以減輕財政負擔為最優先考量」、「只要是 PFI，就可以獲得低價設施」、「遇到不可抗力之事就全推給民間業者」、「過度輕忽監督的重要性」、「究竟是要便宜的設施，還是品質高的設施，連自治體本身都不是很確定」等問題，這些都意味地方自治體雖在沈重的財政壓迫下積極推動 PFI，但

卻因專業認知不足，一味追求價格的經濟考量，而沒有釐清預期達成之政策目標及公共目的，以致出現上述的矛盾情形。所以，地方政府對 PFI 的認知（如特定事業與民間業者的選定、VFM 的計算等）是否正確充分，以及能否擁有充足的專業人力，都是直接影響執行成敗的重要因素。

反觀我國，當初《政府採購法》與《促參法》雖分別於 1998 年與 2000 年公布，但因《政府採購法》明定採購人員須受有採購法相關專業訓練始得為之，因此，多數機關對於採購業務較為熟悉，但在《促參法》的執行上，卻因不熟悉其辦理程序，時有誤用法令及錯置程序的情形發生。相關研究（張倩瑜、周慧瑜，2011，頁 3，12；陳盈蓉，2012，頁 69）指出，有機關為迅速達到促參目的，辦理過程缺乏通盤檢討與詳細規劃，極力擴大附屬業務範圍，以致於本末倒置，造成機關事後得收回自辦或重新招標。對照促參，PFI 則屬於更新的概念，又因該名詞在國內尚未普遍，相關討論與研究不多，在中央除非負責研擬或推動該制度的相關單位與承辦人員，可能對其有部分瞭解，多數均對 PFI 一詞感到相當陌生，更何況是專業人力較缺乏的地方政府。在此情況下若急於推動 PFI，可能因不熟悉該制度的內涵（如以促參來說，政府採購的是資產，但若採 PFI，則政府採購的是服務而非資產）與辦理程序，而重蹈促參執行失敗之覆轍。因之，借鏡日本，我國如欲推動 PFI 制度，應先加強相關人員的專業知識，如舉辦研習會、說明會，使其對該制度有完整正確的認識，瞭解政府推行 PFI 的目的不是單純在獲取公共設施資產，或是勞務與財務，而是希望獲得公共建設的綜效。此外，制度的建置需要充分的時間，主辦單位與承辦人員也都需花費時間熟悉作業流程，才能審慎選擇合適案件。由於 PFI 交易成本高，不宜有所有案件均採 PFI 的想法，亦即非為 PFI 而 PFI，才能減少日後因執行錯誤而衍生出的龐大社會成本。

（四）勿過度陷於 PFI 的經濟迷思中，應釐清理論與實務間的落差

PFI 之所以吸引各國爭相實施，主要乃是在政府預算有限、民間資金與創意無窮，以及可以提升相關產業競爭力等考量下，相較於傳統政府自辦，PFI 因強調設計及興建皆交由民間負責，使其從整體考量全生命週期和營運成本，能有效促使民間採取創新方式來提供服務，並做好風險管理；又因為 PFI 運用付款與服務績效聯結之機制，故更能發揮政府財政支出之效益。但從日本的執行經驗發現，雖然中央在制定相關法制時非單從財政面來考量，而試圖建構公、私部門都有利的雙贏環境，但部分位居第一線的地方自治體，或許受限專業不足

或既有深刻財政壓力之影響，在選定特定事業或評估 VFM、風險管理時過度樂觀，忽略無論多安定的公共事業，經過長時間景氣、環境的變動，當初所要求的服務水準與估算之成本早已產生改變，甚至連相關法規與稅制也都有變更之可能。因此，如何正確計算 VFM 與因應這些未知的變數，或該如何分擔類似的長期契約風險，恐怕不是區區一紙契約所能完全涵蓋或規範清楚的。即使招標成功，順利執行 PFI，政府為監督 PFI 的執行所需付出事前成本與監督成本，恐怕也是理論與計畫書所難以清楚估算的。

檢視過去我國在促參制度的推動上，因過度強調民間參與公共建設的執行數量與額度，並以此作為行政績效的評量標準，要求國內各部會所主辦規模 10 億元以上的公共建設計畫，均須送經建會審議，評估採促參模式的可行性。然因承辦人員對促參專案的評估能力有限，導致中央各部會促參小組塞滿各種不成熟的可行性評估或計畫書，不但浪費行政資源，也影響實施成效（張倩瑜等，2007，頁 83）。因此，借鏡日本經驗得知，PFI 雖具有可以讓政府在財政窘迫的情況下，依然得以執行重要的公共建設，同時還可以充分運用民間活力與創意，改善公共服務品質等多項優點，但因 PFI 的制度設計並非是政府無需出錢，而是延遲付款。倘若今後我國在推動 PFI 時無法認清此項事實，以及釐清理論與實務間可能產生的落差，未能審慎評估合適案件，以及擬定相關配套措施，又重蹈上述促參制度的推動模式，則後續所需承擔的高額交易成本恐怕是難以想像。

參考文獻

一、中文部分

- 王穆衡、陳其華、張世龍（2009）。民間參與公共建設制度之探討。臺北市：交通部運輸研究所。
- 吳德美（2009）。英國民間融資方案（PFI）的政治經濟分析。《問題與研究》，48（1），33-69。
- 呂雪慧（2012，9月7日）。工程會釋1,200億促參商機。《工商時報》。取自 http://future.management.org.tw/news_detail.php?gid=3&nid=1037
- 林淑馨（2010）。日本型公私協力：理論與實務。臺北市：巨流圖書。
- 林淑馨（2011）。民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院PFI之啟示。《公共行政學報》，39，1-36。
- 林淑馨（2012）。日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示。《公共行政學報》，43，1-33。
- 林淑馨（2013a）。檢證：民營化、公私協力與PFI。臺北市：巨流圖書。
- 林淑馨（2013b）。從解約案例來檢視日本公立醫院PFI之課題與限制。《公共事務評論》，14（1），1-23。
- 林傑、曾惠斌（2011）。英國PFI制度：政府長期購買民間機構公共服務之民間參與公共建設新模式。《工程管理》，38（4），46-54。
- 財政部推動促參司（2014）。已簽約案件簽約件數及效益。取自 <http://ppp.pcc.gov.tw/PPP.Website/Refers/Refer/View1.aspx?fld=2769>
- 張倩瑜（2008）。PFI來臺灣。《營建知訊》，310，56-67。
- 張倩瑜、周慧瑜（2011）。當前我國促參政策之治理結構失衡問題與解決之道。《營建管理季刊》，99，1-13。
- 張倩瑜、周慧瑜、王明德（2007）。我國現行民間參與公共建設制度納入PFI模式之必要性探討。《營建管理季刊》，73，78-93。
- 陳東信（2003）。英國PFI制度及財政效果之研究（未出版之碩士論文）。國立政治大學，臺北市。
- 陳果廷（2012）。日本運用民間融資提案之現況與展望。《當代財政》，15，91-93。
- 陳盈蓉（2012）。建構可行的民間融資提案（PFI）機制：以興辦社會住宅為例（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北市。

- 曾彬凱 (2008)。英國民間參與公共建設之方式與審計。政府審計季刊，**28** (3)，56-65。
- 黃明聖 (2010)。英國與日本 PFI 制度比較之研究。臺灣經濟論衡，**8** (12)，33-51。
- 黃崇哲 (2012)。政府與民間合作推動公共建設新方向：導入 PFI 機制。當代財政，**21**，8-17。
- 楊毅、管嫠媛、仇佩芬 (2013，1月22日)。改善產業結構 憂節約的矛盾 引民間資金投資。中國時報。取自 <http://tw.news.yahoo.com/改善產業結構—憂節約的矛盾—引民間資金投資—213000128.html>
- 詹育蓀、黃崇哲 (2007)。英國與德國促參推動經驗與啟示。臺灣經濟研究月刊，**30** (9)，20-26。

二、日文部分

- ぐり研ブログ (2009)。近江八幡市立医療センター全国初の PFI 契約解除。取自 <http://gurikenblog.cocolog-nifty.com/blog/2009/01/pfi-ac83.html>
- 入谷貴夫 (2009)。PFI の基本問題と財政。載於尾林芳匡、入谷貴夫 (編集主幹)，PFI 神話の崩壊 (頁 127-180)。東京：自治体研究社。
- 大島考介 (2003)。第三セクターと PFI：その事業手法とインセンティブ。流通科学大学論集：経済・経営情報編，**12** (1)，21-38。
- 大島誠 (2008a)。病院 PFI の検証：高知医療センターを事例に。載於金澤史男 (編集主幹)，公私分担と公共政策 (頁 242-266)。東京：日本経済評論社。
- 大島誠 (2008b)。病院 PFI 方式は効率的か？高知医療センターを事例に。公営企業，**39** (10)，18-38。
- 大島誠 (2009)。病院 PFI 方式の導入過程、その効果と限界、そして、財政健全法への影響：近江八幡市立総合医療センターを事例に。地方財政，**48** (1)，135-163。
- 井上馨 (2005)。PFI の VFM を生み出す要因について。大阪府立大学経済研究，**50**，273-297。
- 井熊均 (1998)。PFI 公共投資の新技术。東京：日刊工業新聞社。
- 内閣府民間資金等活用事業推進室 (2014)。PFI の現状について。取自 http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_genjyou.pdf
- 出井信夫 (2000)。PFI 方式の導入による公私協力方式・事業連携方式の新た

- な潮流。新潟産業大学経済学部紀要，22，27-95。
- 加藤昌宏（2009）。病院 PFI からの脱却。載於尾林芳匡、入谷貴夫（編集主幹），PFI 神話の崩壊（頁 11-50）。東京：自治体研究社。
- 石黒正康、小野尚（1998）。PFI 日本導入で、何が、どう変わる。東京：日刊工業新聞社。
- 朴井晃（2010）。八尾市立病院の取り組みから：病院 PFI のあり方を探る。地方財務，5，140-151。
- 有岡正樹、有村彰男、大島邦彦、野田由美子、宮本和明（2001）。日本版 PFI：基礎からプロジェクト実現まで（西野文雄監修）。東京：山海堂。
- 地域総合整備財団 PFI 調査チーム（2002）。自治体 PFI ハンドブック：制度の仕組みとやさしい実務。東京：ぎょうせい。
- 佐野修久（2011）。契約解除事例からみた病院 PFI 事業の課題。年報公共政策学，5，57-79。
- 岡田和彦（2005）。PFI で図書館は進化するか：全国初の PFI 方式による桑名市立中央図書館。都市問題，96（9），78-83。
- 岩崎ひかる（2003）。実務的見地から考える日本版 PFI の課題と展望。国際係学研究，16，75-98。
- 建設政策研究所（編著）（2002）。検証・日本版 PFI。東京：自治体研究社。
- 財団法人日本経済研究所（2003）。医療関係 PFI 複合施設併設型事業化検討調査研究報告書。東京：作者。
- 高橋祥次（2009）。医療機関における PFI 事業。立教経済学研究，63（1），69-107。
- 荻原淳司（2007）。PFI をはじめとする民間活力利用による自治体経営改革。載於武藤博己（編集主幹），自治体経営改革（頁 220-256）。東京：ぎょうせい。
- 野田由美子（2003）。PFI の知識。東京：日本経済新聞社。
- 野田由美子（2004）。民営化の戦略と手法：PFI から PPP へ。東京：日本経済新聞社。
- 総務省（2008）。地方公共団体の行う PFI 事業の事業者に関する調査報告書。東京：総務省地域力創造グループ地域振興室。
- 総務省（2011）。地方公共団体における PFI 実施状況調査報告書。東京：総務省地域力創造グループ地域振興室。

