

如何利用民間力量來推動公共建設——兼論台灣高鐵建設案例

在資源有限及政府財政緊縮之情況下，世界各國大多採取興建—營運—移轉(BOT)或政府與民間合作(Public Private Partnership)，以特許模式來推動公共建設。這種推動方式之優點在於可以利用民間豐沛之資金及企業化之經營效率。只要建設計畫之規劃方案進行得宜，那麼這種由政府部門設計誘因機制，引進民間部門活力之模式，經常可以營造出政府、民間經營者及社會大眾三方面皆能滿意之局面。

根據聯合國工業發展組織(UNIDO)對BOT案例之指導原則(Guidelines for Infrastructure Development Through BOT Projects)，BOT專案包括專案認定、政府招標準備、投資者招標準備、申請及甄審、籌資、興建營運及移轉等階段。為確保BOT專案之成功，在各階段當中，必須掌握特定關鍵因素，這些因素當中有些是政府主導的，有些是民間必須努力的，而有一些須要民間及政府共同承擔。屬於政府應主導之部份，包括確定該專案必須財務健全、可行性，及在支付能力之內國家風險能具體掌握，專案擁有強力的政府支持，且是政府列為優先的基礎建設方案。政府也要能提供穩定的法律制度、有效率的行政制度與公平且透明的投標程序，並能確定交易應在合理期間及合理費用內完成，政府也必須能處理匯率及通貨膨脹等問題。屬於民間應努力之部份，包括投資者必須是具備經驗且值得信賴並具有財力，而投資

者之財務結構必須能提供融資機構足夠的擔保，承建商必須要有足夠的經驗與資源。至於須要民間與政府共同承擔之部份，包括專案風險必須合理分擔，合約架構必須充份協調且反映基本經濟特性。綜合而言，一件成功BOT專案之基本原則，即是政府部門與民間機構必須在雙贏之基礎上充份合作。

台灣高鐵計畫是國內第一個以BOT方式推動之大型公共工程，由於計畫龐大，工程複雜，使得高鐵在籌畫期間即顯得困難重重，而且BOT之相關程序對於國內而言，仍是相當陌生。因此，高鐵計畫在推動上與國際BOT標準程序相比，即有許多疏漏之處。譬如，高鐵申請須知中沒有言明開工及完工期，亦沒有訂定工程完工延遲之相關罰則與提前完工或履約之獎金，所謂「特許興建期」並無太大之約束力。這種作法實與國際上要求BOT在準備階段須明確制定或聲明專案目標、工作範圍與要求事項不同。高鐵專案之決標審議標準，僅以「最有利於政府之條件」及「需要政府投資額度最少」等定義不清、詞意含混之標準決標，此與國際BOT要求明訂投標相距甚遠。另外，國際BOT之主要風險是由民間來負擔，政府僅是從旁協助。但在高鐵案中，卻由政府保證銀行團之債權，由政府來承擔大部份之風險，此與國際BOT之實務操作有很大的差異性。

台灣高鐵目前正在施工階段，土建工程與機電系統工程皆已發包趕工。雖然立法院對高鐵

計畫仍有相當多之保留意見，譬如，高鐵必須公佈工程承包商的發包金額、承包工程項目等相關細目，以符合政府採購法之相關規定，高鐵尚未公佈前述明細之前，郵政儲金不得再撥款供台灣高鐵使用。台灣高鐵公司若營運失敗，政府依據原合約不得不買回時，原始得標之股東，或其任何一家股東移轉提資之事業，不得再參與任何有關高鐵沿線通訊等工程設施。但是政府已於民國89年2月2日與台灣高鐵簽訂「三方契約」，其中規定銀行團融資額度在政府強制收買價金範圍內，政府強制收買價金扣除利息、必要費用與損害賠償金額後不低於銀行授信餘額。換言之，台灣高鐵如果不再興建下去，那麼政府即需強制收買，而且收買金額大於民間投資者之總金額。因此，以現實之法律層面而言，政府最好能與台灣高鐵公司達成協議，儘速完成相關工程建設。否則，政府、銀行團、民間投資者及社會大眾共遭其害，此種局面實不為民眾所樂見，應儘量避免之。

從高鐵計畫之推動經驗當中，政府及民間業者皆學習到許多專業之BOT知識及不少之教訓。過去發生之事情固然已經無法改變，但對於未來BOT之案例應可提供相當寶貴之資訊，以避免錯誤之發生。綜合而言，BOT專案在程序方面必須先做可行性研究，政策決定應基於專業判斷，同時在備標階段，應邀請融資機構參與備標、談判、仔細評估融資風險。為提高

甄審效率，降低交易成本、小規模之BOT建設應可考慮簡化甄審流程。另在法規制度方面，政府與民間投資者之權利義務應儘量透過契約內容詳加規範，並應設立超然之爭議處理機構，政府也應及早規劃強制收買或接管辦法，以備特許公司發生「施工進度嚴重落後」、「工程品質重大瑕疵」、「其他有損公共利益之重大情事者」或「經營不善」等情況時之因應措施。為求法律之彈性與完備，大型BOT建設應基於「促進民間參與公共建設法」，針對不同主辦機關或不同建設之性質，訂定相關子法。最後則在組織架構方面，政府應設立BOT專責推動機構，以利相關資源的整合與應用，進而有效輔助各級政府機關辦理BOT業務。

