

## 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<sup>1</sup>。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

---

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>。

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-

<sup>2</sup> 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、管嫻媛、仇佩芬，2013）。