



公私協力[關係] (PPP)
俗稱公私合夥關係 (PPP)

「公私協力關係」(Public Private Partnerships)

前言

○ 市場失靈 → 政府失靈

○ 當代政府**正當性的危機**

1. 不[能]可治理性

2. 福利國危機

3. 治理範圍與動機的失敗：伐槳 vs. 領航

⇒ **政府再造**

top-down模式 **bottom-up**模式

two-way traffic（雙向道）**互動模式**



我國民間參與公共建設模式

- 促進民間參與公共建設法第八條，民間參與公共建設模式採特許制。

民間參與公共建設之方式可依規劃、興建、營運三階段之主導權、所有權不同而有諸多不同組合。

1. **BOT**：由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
如：高鐵、高雄巨蛋
2. **無償BTO**：由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
如：海生館第三館





國立海洋生物博物館第三館[世界水域館]



3. **有償BTO**：由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，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

如：海水淡化廠

4. **ROT(Rehabilitate – Operate-Transfer)**：

由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

如：榮總正子造影中心



民國八十四年起政府陸續於澎湖、金門、馬祖地區興建海水淡化廠，澎湖--海水淡化廠





5. **OT(公辦民營)**：由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

如：**國立科學教育館**

6. **BOO (Build-Own-Operate)**：

為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

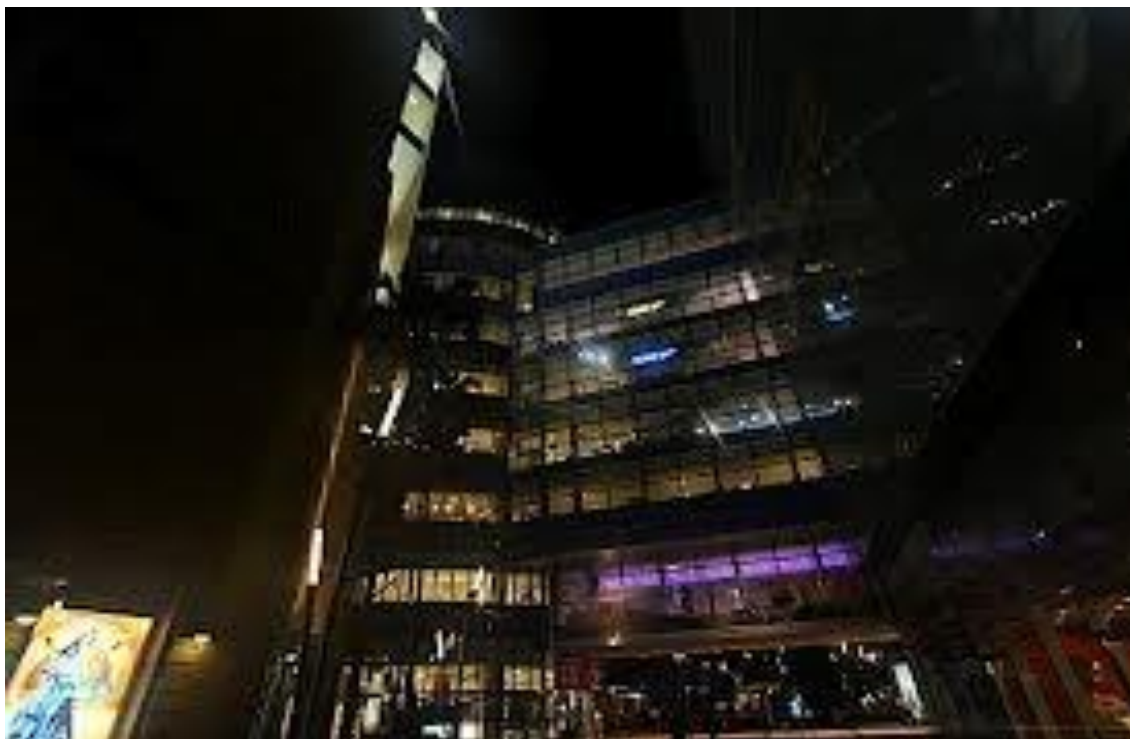
如：**統一大型購物中心**





國立台灣科學教育館





Dream Mall 統一夢時代購物中心,



前言

- 「公私協力[關係]」 (Public Private Partnerships)

基本精神：公私部門彼此互動、合作，發揮比較利益，共同合夥推動公共事務

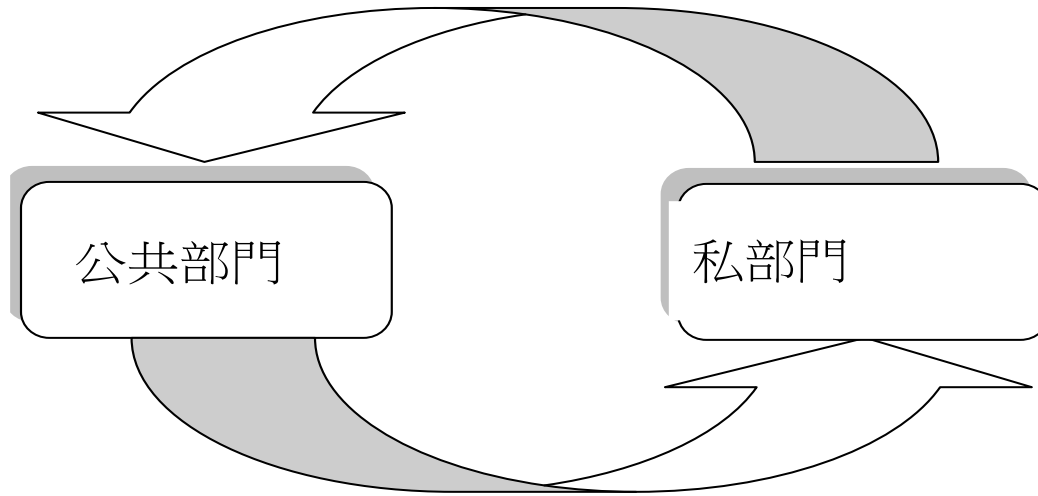
車之雙輪：

公部門：Goal → 領航 → 公共責任

私部門：Efficiency → 速度 → 利潤



承諾、服務



公共部門

私部門

風險、資金



前言

- 「公私協力[關係]」(Public Private Partnerships)

「公私協力」除了有建構為夥伴之意思外，也存在著以契約架構彼此互助互信的合作關係。

「公私協力」是公部門與私部門間相輔相成，共同推動公共建設或促進社會福祉的興建、營運模式。

私部門藉由提供設施、資產或公共服務等資源，參與公共建設以換取合理的報酬。





新南派出所案基地





新北市空間脈絡示意圖





鶯歌陶瓷博物館前陸橋模擬

鶯歌陶瓷博物館前陸橋模擬





淡水海關碼頭文化教育園區案模型





淡水漁人碼頭觀光旅館





圖2 更新前現況照片(b)





圖2 更新前現況照片(a)



○ PPP之意涵

1. 公私部門資源的整合與資訊交流
2. 提供私部門參與公共建設之管道
3. 降低公部門財政負擔
4. 公私部門集體決策，
5. 追求目標與效率之效能治理模式
6. 彈性合作之網絡型組織
7. 具「外部性內部化」之經濟意義
8. 具角色互補作用
9. 具「聯合風險」（如市場風險、投資風險）
10. 具「衝突求解」之社會意義



○ 公私合夥之理由

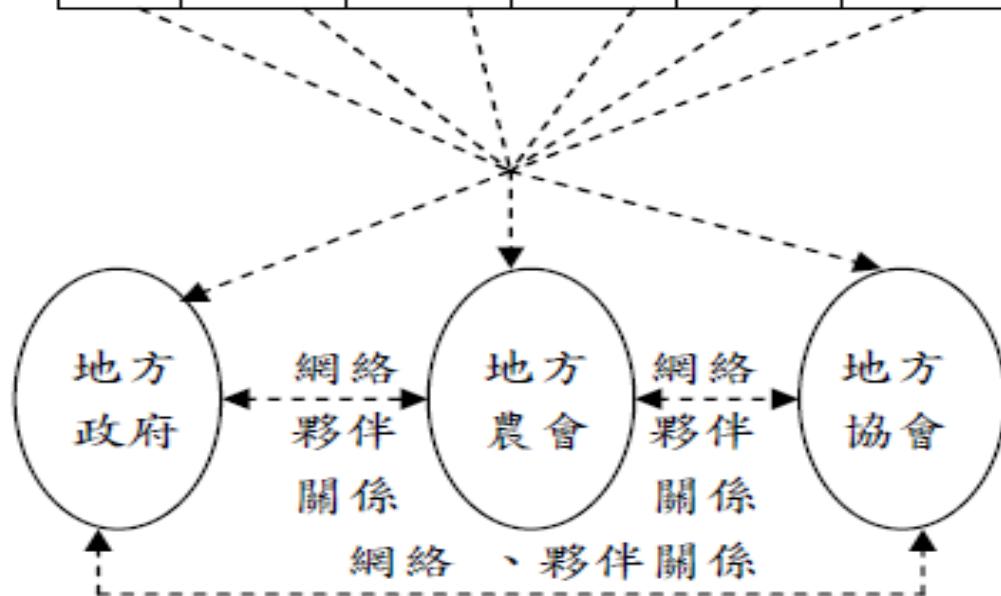
1. 解決市場失靈與政府失靈
2. 資源整合追求雙贏策略
3. 提升國家競爭力，強化政府體質
4. 強化民主決策與民間參與之效果
5. 改善傳統公共行政的缺點
6. 有效解決社會問題

台灣省旅遊局所推動之「一鄉鎮一特色」計畫與農委會推動「一鄉一特產」及「休閒農業」計畫

桃園觀音鄉蓮花季



目標	溝通	資源	能力	信任	自主性
----	----	----	----	----	-----



地方觀光產業
之推動











宜蘭兒童玩樂節

Yilan International Children's Culture & Playage Festival

童玩節官網 www.yicfff.tw

YICFFF

知縣



樂交交團



花團團



紅團團



小團團



阿團團









- PPP已經是公私合作的泛稱，BOT、JV、OT及PFI都是PPP的項下採購模式，但PFI與BOT已有本質上的差異，簡單說PFI強調購買的是服務不是硬體且提供服務的廠商係將向公部門收錢，而BOT反而重硬體且廠商是向使用者付費(如台灣高鐵)。



- PFI為Private Finance Initiative簡稱，亦稱「民間融資提案制度」。

PFI起源於英國，後被日本等國仿效，在國外行之有年，並已有相當成效。目前應用範圍涵蓋交通、環保、醫院、學校、勞工、社福、國防、監獄、住宅、政府辦公室及社區開發等公共設施，

PFI指政府與民間機構間以長期契約方式約定，由民間機構投資興建公共設施資產，於營運期間政府再向民間機構購買符合約定品質公共服務，並給付相對費用。



民間財務主導公共建設「民間融資提案制度」 (PRIVATE FINANCE INITIATIVE, PFI) 制度

- 民間財務提案(PFI)制度係指政府藉由契約方式，向民間機構購買符合約定品質之公共服務，公共服務內容包括公共設施之設計、興建、維護及營運。

換言之，政府以購買服務之概念，利用民間資金、經營能力及技術能力，參與公共設施之建設，為政府公共建設財務運用之策略。

- 相較於FILP(Fiscal Investment and Loan Program (FILP))制度，在PFI制度下民間資金並未進入政策性金融體系，而是由民間業者自主調度資金投入公共建設。







東京羽田機場擴建中的第四跑道和新的國際
線航廈





羽田機場經過多次擴建之後又重見江湖



東京機場的 PFI 事業，分成兩個部分，一個是機場跑道整建，一個是航站服務與貨物站的興建。在機場跑道的部分，因為是政府的公共工程的項目，而且風險非常大，民間根本沒有什麼獲利性，所以機場整建是依照政府採購方式來辦理，要如何提供一處品質優良的跑道，於是把整個機場之維護跟管理，用一個長期性服務採購，以 PFI 事業型態來經營管理，運動民間作業的彈性，隨時維持跑道至最好的品質。至於場站部分因有相關收入來源，就以 BOT 方式，提供土地出租給民間興建與營運旅客貨物航站，並透過機廠相關服務，如行旅、貨物處理費的收取，作為收益的來源。



PFI模式之特性

PFI模式主要具有下列特性：

(一)整合型採購

公共設施的全程計畫大致可分為設計、施工、融資與營運 (DBFO) 等四階段工作。而過去最傳統的作法，是由政府主辦機關將設施與施工分別發包由建築師與營造廠商承攬，而所需經費由政府預算支付，完工後設施即由該主辦機關負責營運。

至於PFI模式，則是再進一步將上述由設計到營運所有階段的工作，皆由單一民間廠商負責執行，並在一定特許期間 (通常為25至30年) 結束後，將設施產權移交回政府。

PFI模式之特性

(二)購買服務，而非自行興建、生產

相較於傳統公共工程採購模式，PFI模式的主要在尋求一個適當的民間廠商來提供公共服務，而不僅是公共設施硬體環境的建設。因此在制度設計上，PFI模式便衍伸出下列五項特色：

1. 成果規範 (output specification)

將公共服務的要求以成果規格來表達，有助於保留足夠的空間給廠商，以從事創新的活動。

2. 重視生命週期成本 (life cycle cost)

當廠商負責設施的完整生命週期時，營運成本自然會是其設計時的重要考量，配合成果規範給予廠商發揮創意的空間，因此在PFI模式下所興建的設施，理論上應較可能達成降低生命週期總成本的效果。

PFI模式之特性

3. 按績效付款 (performance based reward)

在給予廠商足夠彈性的同時，PFI模式的付款機制也多會將金額與廠商提供之服務績效相互聯結，亦即依照實際提供服務的水準來決定付款高低。

一般在判定基準上，服務績效包括了兩種類型：一為設施可取得性 (facility availability)，用以確保設施能維持穩定運作，公共服務不致中斷；二為服務品質，用以促使廠商能保持滿意的服務水準，否則政府之付款將予以折減。就經濟學理論而言，依績效表現而定的付款機制可提供廠商強力誘因 (high-powered incentive)，促使其盡可能達到最好的品質。

PFI模式之特性

4. 具有公帑節省的價值 (Value for Money)

在執行面上，決定一專案是否適用PFI模式的主要關鍵，在於需通過「公帑節省的價值」(Value for Money)之評估，亦即比較「在PFI模式下的總成本」是否會較「傳統政府自辦的模式下的總成本PSC」為低。其中政府執行成本的估算通常需要風險調整 (risk adjustment) 的過程，例如：發生延遲完工或是成本超支的可能性。要達到具有「公帑節省價值」，最重要是須確保民間團隊較能以較低的風險貼水 (risk premium)，而承擔其最有能力管理的風險。不具公帑節省價值，則不採PFI。

公帑節省價值是在計畫形成階段、計畫先期規劃階段、採購程序階段，等三個階段，都進行定性及定量評估。

PSC: Public Service Commission 公用事業委員會
risk premium 風險溢價

PFI模式之特性

5. 資產負債表表外融資 (off balance sheet financing)

PFI專案的興建成本最後雖然仍由政府於設施營運期逐年攤還，但其資本投資的支出，通常不會反應在政府資產負債表上，這種作法雖可避免政府財政赤字在帳面上持續攀高，但其中所隱藏的財務承諾 (financial commitment)，仍然可能會對政府未來的施政項目帶來一些限制。

資料來源：張倩瑜、黃明聖 (2006)

依資金回收方式不同、政府部門及民間角色劃分等事業特性

	類型	說明
一	財務獨立專案型 Financially Free-standing Projects	<p>由民間設計、興建、融資及營運，民間回收當初支付成本之方式係經由對使用者之收費。</p> <p>例如：對橋樑或道路之使用者收費，而非由政府負擔興建成本。政府所能提供之協助現於初期規劃、授與特許經營權及其他法定程序等，政府不提供資金或承擔計畫失敗之風險。</p> <p>此類計畫多適用於自償性較高、財務經營獨立的投資計畫。</p>



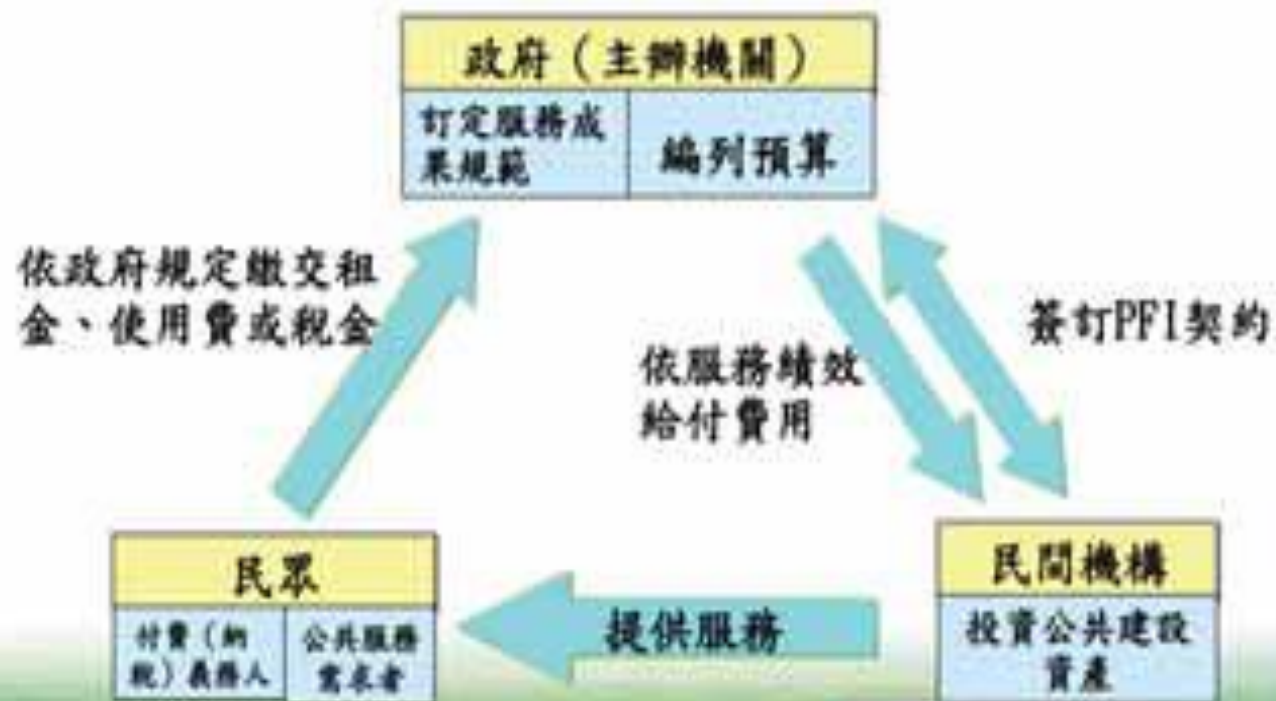
	類型	說明
二	提供公共服務型 Service Sold to Public Sector	<p>由民間負責專案計畫資產之前期投資，而由政府向其收買提供之服務。只有在民間所提供之服務達到投資契約約定之品質時，政府才需要支付費用。</p> <p>此模式是目前英國最為廣泛運用的模式，主要運用於自償性較低的計畫。</p>

類型	說明
三公私 合作 型 Joint Ventures	<p>此種計畫之成本回收並非完全經由對使用者收費，政府亦提供補貼。</p> <p>政府提供補貼之方式包括：提供建設補助金閒置土地及資產等。政府之補貼得以多種方式為之，但限於對設施之興建提供協助，營運必須由民間負責。</p> <p>目前英國較常見之方式為以成立合資公司方式進行。</p>



政府、民間機構與民眾三方關係

PFI制度



PFI之優劣點分析

財政短缺是運用PFI的初始動機，但若無法達成效率提升的目標，終將使其無以為繼。

○ PFI優點

PFI將資本專案中的四個主要工作項目—設計、施工、融資與營運集中委由單一特許公司承攬，使得廠商會以生命週期的觀點考量設計與建材設備的選用，配合誘因合約的運用，廠商會有強力誘因降低成本。



PFI之優劣點分析

○ PFI缺點：

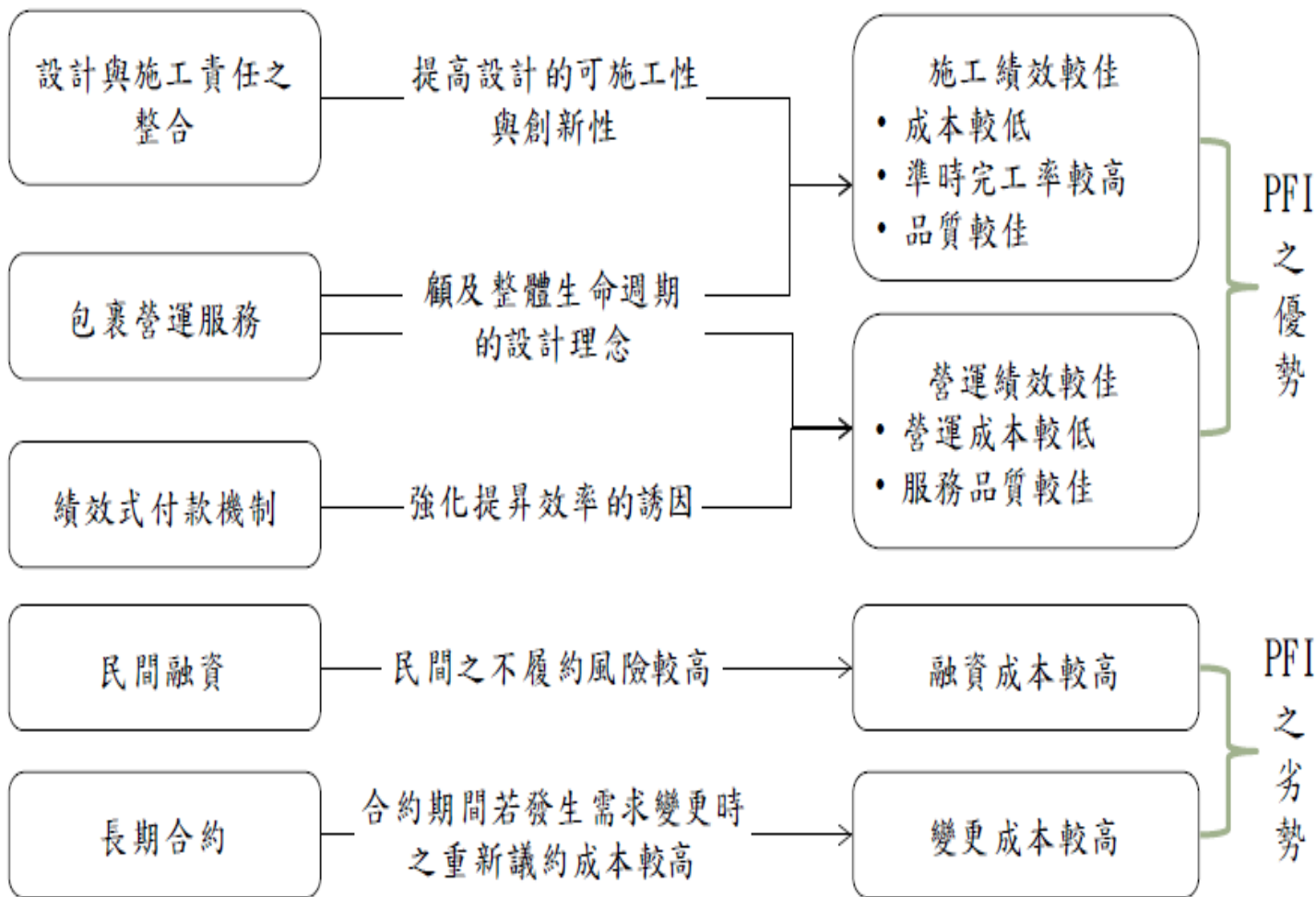
1. 民間融資成本通常會高於政府，**這個先天缺陷須靠效率提升來彌補；**
2. PFI合約多長達二、三十年，若要在合約期中**變更需求，必須花費較傳統採購更高的代價。**



模式特點

對專案績效之影響

可驗證之專案績效



PFI之優劣點分析

- 無解的爭議：跨世代財富分配

PFI的制度設計是政府一次決定長期的公共服務合約，民間特許公司替政府墊支工程款，其後再由政府分年編列預算償還民間的資本投資與營運成本。

⇒ 跨世代財富分配？



我國推動PFI情形

推動民間財務主導公共建設（PFI）制度：擇定污水、海淡、長照為示範類別，成立專案小組，推動示範計畫，未來並將擴大適用類型，建立新財務策略。



PFI適合我國嗎？

- 一、可行性(viability): 專案是否適合以長期合約方式發包？
- 二、有利性(desirability)：PFI的預期效益能否超過成本？
- 三、可達成性(achievability)：PFI能否如預期執行？



表一 政府採購法、促參法與 PFI 制度之比較表

辦理方式	政府自辦	民間參與		PFI 制度
		BOT 完全自償	BOT 未能完全自償	
現行法令	政府採購法	促進民間參與公共建設法		未立專法前適用採購法
民意機關審議權	是	否		是
營收風險及來源	政府；使用者付費或稅收	民間；使用者付費	民間；依服務績效由政府付款	民間；依服務績效由政府付款
政府權限	規劃+出資+興建+營運	規劃+授予特許權（興建+營運）	規劃+授予特許權+支付公共服務費用	規劃+授予特許權+支付公共服務費用
民間權限	廠商依政府指示辦理設計、施工及提供勞務	資金籌措、興建、營運及管理	資金籌措、興建、營運及管理	資金籌措、興建、營運及管理
資產所有權	政府所有	特許期內歸民間所有	特許期間內歸民間所有。期滿依契約約定。	特許期間內歸民間所有。期滿依契約約定。



我國推動PFI面臨之問題

