

題目：淺談獎勵民間參與交通建設

作者：詹益焜

摘要

本文定義為淺談主要用意係希望讓初學者或對民間參與公共建設尚無概念者，能儘快進入此一領域，俾利對推動民間參與公共建設有興趣的人，能在最短的時間內具備最基本的認識，因此本文簡介了整個民間參與公共建設的全貌，內容包括民間參與公共建設的時代背景、定義、架構、流程、法令建制、風險及各國案例等。

Topic : Brief Discussion for Encouragement of Private Participation in Transportation Infrastructure Projects

AUTHOR : Yi - Kuen Chan

ABSTRACT

This paper is for the person who are the beginner, interested or have not any knowledge about private participation in transportation infrastructure projects. By this article ,we can get some conceptions about B.O.T. as soon as possible. So we introduce the background、definition、structure、program、law system、risk and some cases of the world abot B.O.T.

壹、前言：

獎勵民間參與公共建設的作法最早起源於十九世紀，1970 年末風行於英國而推動最力者當推英國的柴契爾夫人，我國以往已有幾個個案如台北的凱悅飯店、太平洋崇光百貨及高雄的凱悅飯店等，但鮮少為國人重視與認同，直到八十三年十二月立法院通過「獎勵民間參與交通建設條例」，公共建設中之交通建設由民間參與投資興建的方式尤其是 BOT(Build - Operate - Transfer，興建 - 營運 - 移轉)才普遍被討論，其中特別是南北高速鐵路及中正機場捷運線採 BOT 方式興建後，國人對於獎勵民間參與交通建設此種新的公共建設推動方式與觀念才有了比較深刻的認識，民間參與公共建設所牽涉的範疇與內涵可謂經緯萬端，有金融面、法律面、行政面、管理面、工程面... 等等，每一方面都可以專文研究及討論，國內這方面的文章也不少，本文將綜合性的淺談民間參與公共建設的相關問題，期能提供同仁對民間參與公共建設基本而概括性的認識，讓初步接觸此項業務的同仁能儘早進入推動民間參與公共建設的領域，並體會其真諦。

貳、獎勵民間參與公共建設的時代背景：

獎勵民間參與公共建設這幾年不但在國內形成一股風潮，也大大的改變了政府

傳統推動公共建設的觀念與方式，而其背後其實有其時代背景與趨勢，茲將這些背景與趨勢簡述於后：

- 1.公共建設推展遲緩、趕不上經濟發展所需：
傳統的公共建設皆是依賴政府編列預算，且由政府部門執行，往往因預算及執行效率之限制，而無法配合經濟發展所需。
- 2.政府制度僵化、國家競爭力持續下滑：
由於政府制度及層級之僵化與繁複，使行政效率低落，間接影響公共建設推動之成效，並進而造成國家競爭力之下滑。
- 3.民主國家福利支出日漸擴大、資本門支出嚴重緊縮：
民主國家民意代表及執政者為爭取選票或鞏固執政權，社會福利支出自然年復一年的增加，而增稅又恐招置民怨，因此在稅收無法與福利支出等幅增加時，自然會壓縮資本門之支出，如此將造成公共建設推動上之延遲。
- 4.善用民間高效率之企業化作業精神、建設經營公共建設：
民間機構與政府機構最重要之差異在於執行公共建設之效率與彈性，公共建設由民間投資興建可善用民間企業化之作業精神，並大幅降低建設成本。
- 5.引導民間過剩資金投入公共建設、抑制金錢遊戲：
民間過剩之資金，若找不到適當的資金出口，極易產生金錢遊戲，並進而造成泡沫經濟，最終將傷害國家整體經濟發展。

參、民間參與公共建設之方式與定義

民間參與公共建設之方式依各國國情與制度之不同，有各種不同的運作模式，一般最常被使用的方式即是大家最熟悉的 B.O.T. 方式，本節將針對世界各國運用較多的幾種模式，簡介其運作方式及定義，各種常用的民間參與公共建設模式概述於后：

1. B.O.T. (Build-Operate-Transfer)
定義：係由民間透過與政府之合約關係，投資興建公共建設並於興建完成後，政府以特許方式交由民間經營一段期間，作為其投資之報償，經營期滿後再將設施資產交還政府。
2. B.T. (Build-Transfer)
定義：係由民間透過與政府之合約關係，帶融資興建公共建設並於興建完成後，即將設施資產交還政府經營管理，政府再以延遲付款方式將建設經費歸還民間投資者。
3. B.T.O. (Build-Transfer-Operate)
定義：係由民間透過與政府之合約關係，帶融資興建公共建設並於興建完成後，即將設施資產交還政府，政府除以延遲付款方式將建設經費歸還興建廠商外，並透過另外的合約關係將經營權交由其他民間單位經營管理。
4. O.T. (Operate-Transfer)
定義：係政府投資興建公共建設並於興建完成後，即將設施資產交由民間經營，經營一段時間後民間再將經營權交還政府。
5. B.O. (Build-Operate) 或 B.O.O. (Build-Own-operate)
定義：係由民間投資興建公共建設並於興建完成後，由民間擁有產權並接續經營管理。
6. B.L.T. (Build-Livery-Transfer)
定義：係由民間投資興建公共建設並於興建完成後，出租給業者經營一定時間，再把產權及經營權移轉給政府。

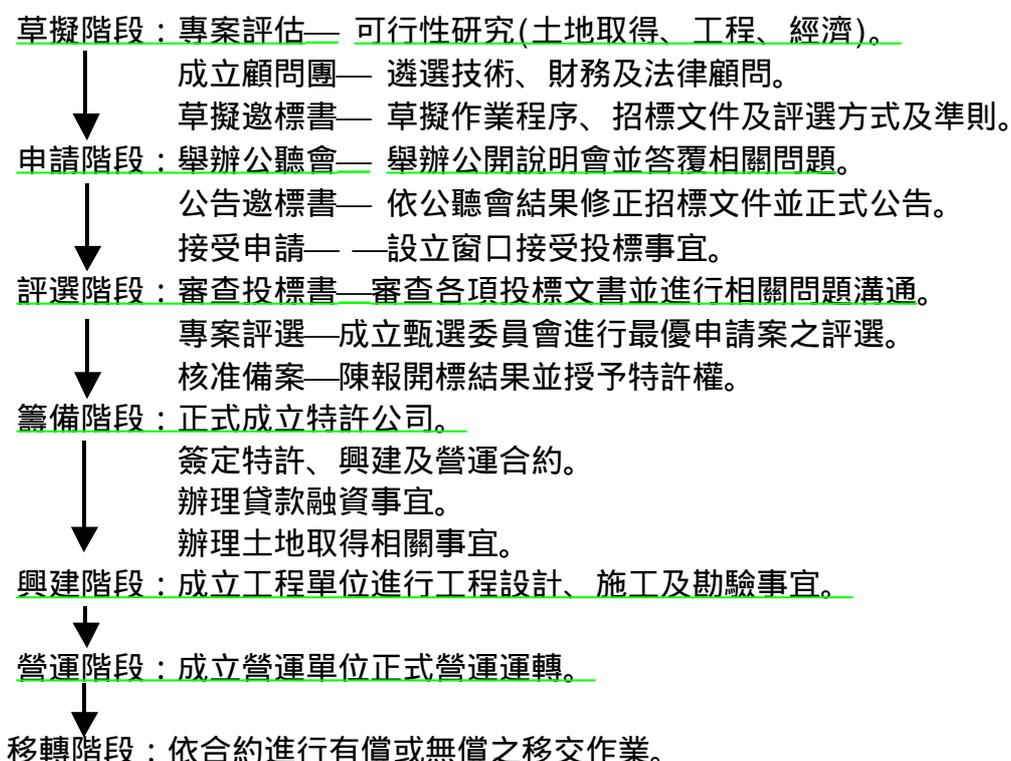
肆、民間參與公共建設之主要架構

民間參與公共建設因投資業別、規模、或投資公司間組成的不同，可能牽涉之領域或範圍或有差異，惟運作方式仍有其主要之模式及架構，茲將其主要運作架構圖示於后，詳如圖一所示：

伍、民間參與公共建設之主要流程

民間參與公共建設之主要架構係說明各參與機構及政府與民間機構間之相對關係，而運作流程則是說明政府機構推動民間參與公共建設之程序，惟不同之民間參與模式在運作程序上自會有其差異，本節係以高速鐵路及中正機場捷運線兩案之B.O.T.推動程序為例，簡述其主要之運作流程於后：

民間參與公共建設之主要流程（以B.O.T.為例）：

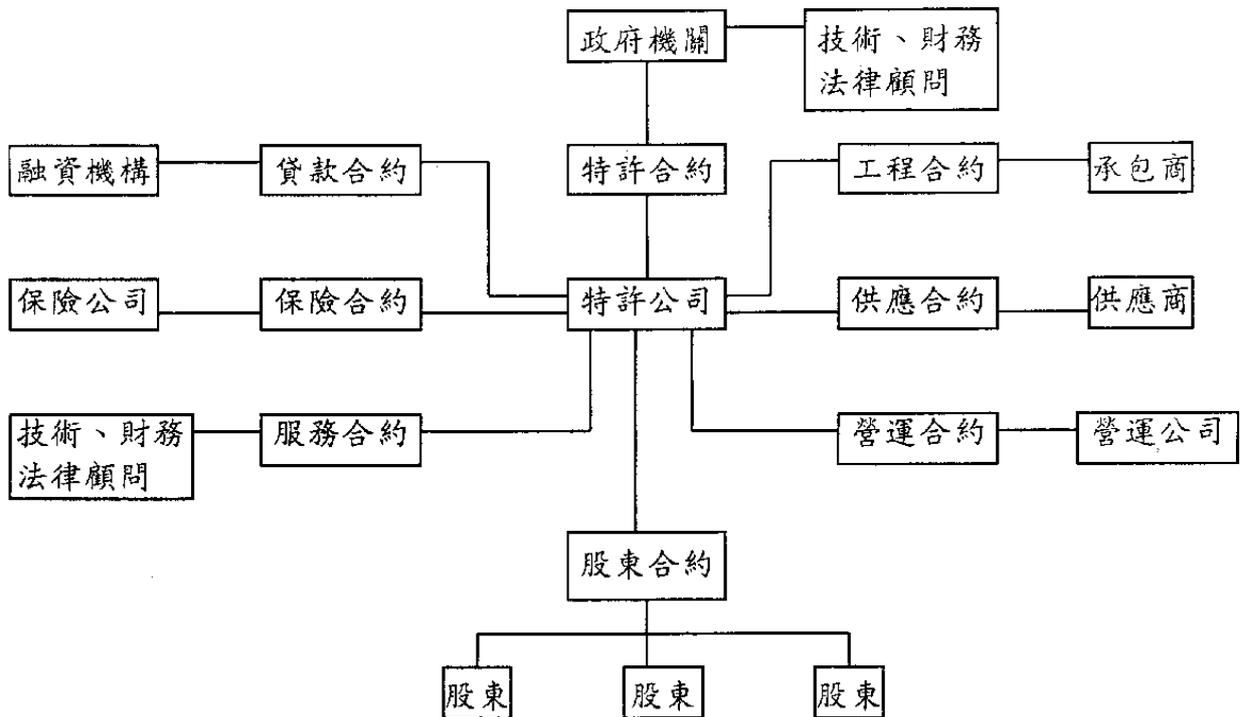


鑑於在辦理高速鐵路及中正機場捷運線之B.O.T.時仍有部份未盡完善之處，行政院即頒訂民間參與公共建設申請與審核作業注意事項並規範了民間參與公共建設案件之運作流程，交通部則依上述注意事項第十二點及有關法令訂定「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」作為民間參與投資鐵路、公路及大眾捷運系統之重大交通建設計畫之作業準則，主辦機關除應以該作業實施要點辦理外，得參酌圖二 - 圖五所示，從規劃作業申請及甄審、興建暨營運不同階段等作業流程辦理。

陸、民間參與公共建設之法令建制

有關促進民間參與公共建設法目前正送立法院審議中，而獎勵民間參與交通建設

條例則已於八十三年十二月奉 總統公布施行，本節將簡介獎勵民間參與交通建設條



例之法令建制及相關子法，述明如后：

圖一 民間參與公共建設之主要架構圖

1. 獎勵民間參與交通建設條例之立法構想

(1) 架構：母法：規範大原則

子法：規範小原則

合約：規範細部原則

(2) 獎勵範圍：鐵路、公路、大眾捷運系統、航空站、港埠及其設施、停車場、觀光遊憩重大設施、橋樑及隧道。

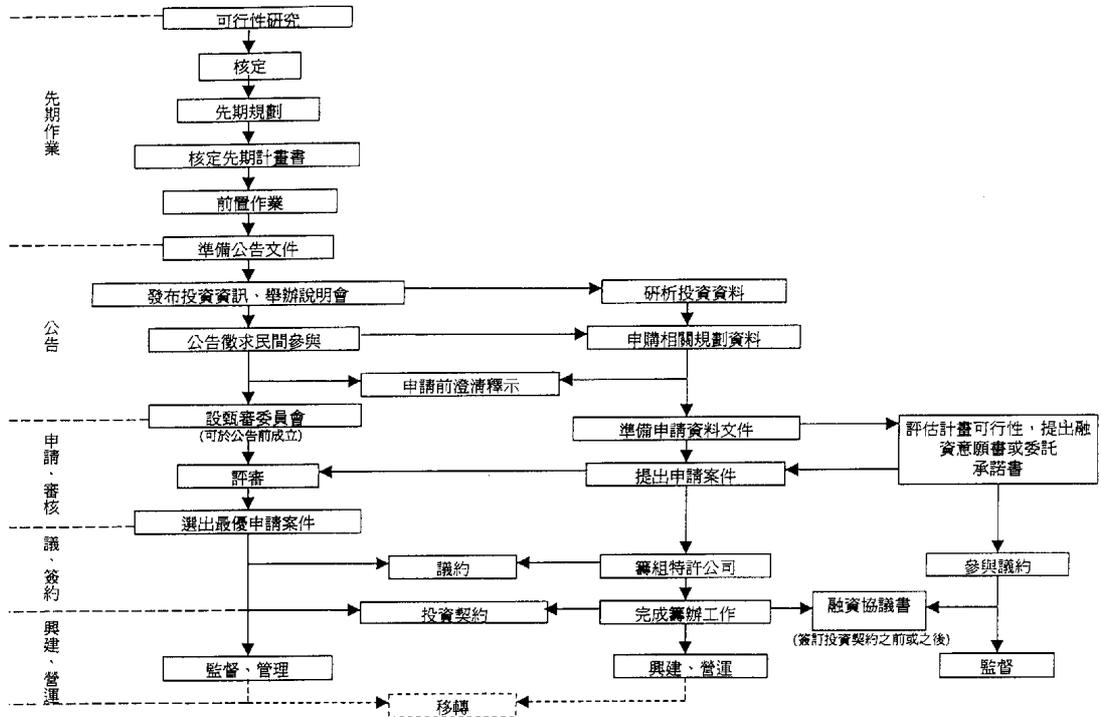
2. 獎勵民間參與交通建設及其十二項子法

(1) 母法內容概述：本條例分成六章，共四十九條，分別為第一章總則(八條)、第二章用地取得與開發(十六條)、第三章融資與稅捐優惠(十條)、第四章申請與審核(五條)、第五章監督與管理(六條)及第六章附則(四條)。

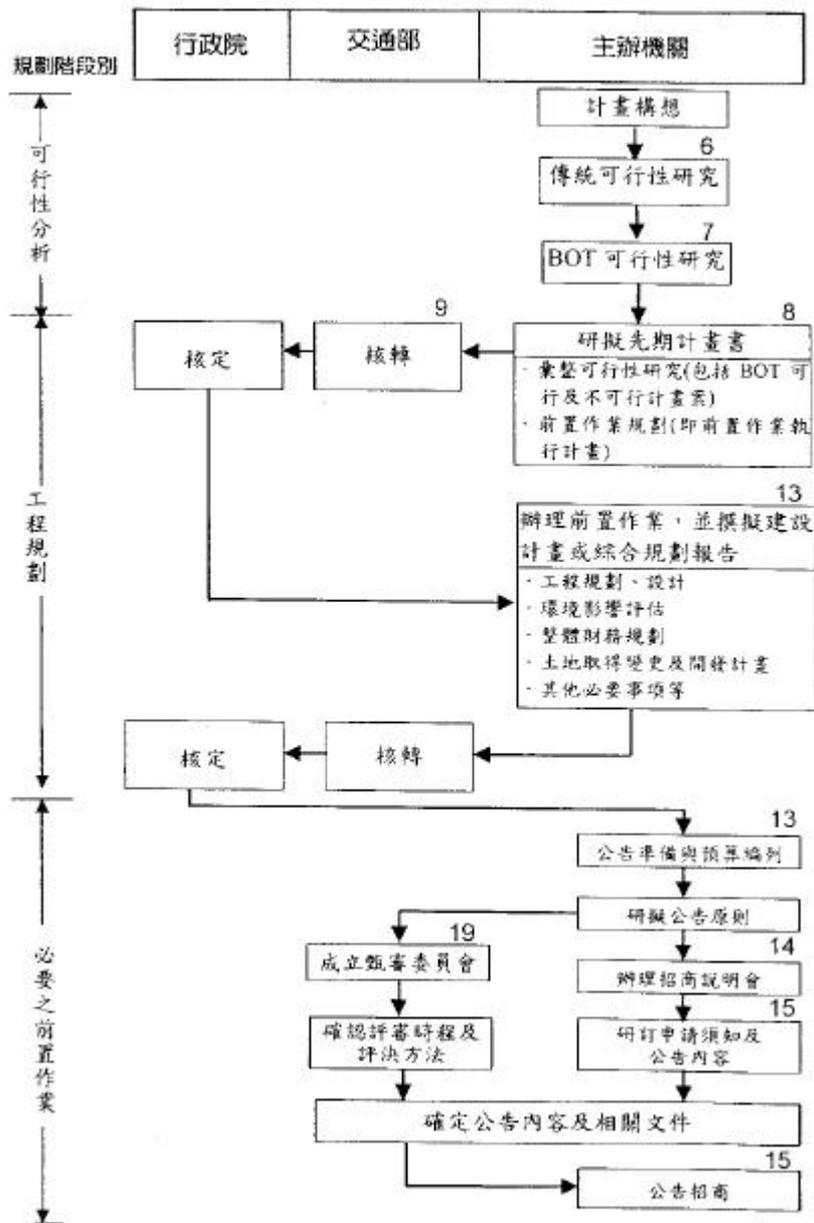
(2) 十二項子法：

- ▲獎勵民間參與交通建設條例施行細則。
- ▲獎勵民間參與交通建設使用公有土地租金優惠辦法。
- ▲獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁限建辦法。
- ▲獎勵民間參與交通建設使用土地上空或地下處理及審核辦法。
- ▲政府對民間機構參與交通建設補貼利息或投資部分建設辦法。
- ▲民間機構參與交通建設長期優惠貸款辦法。

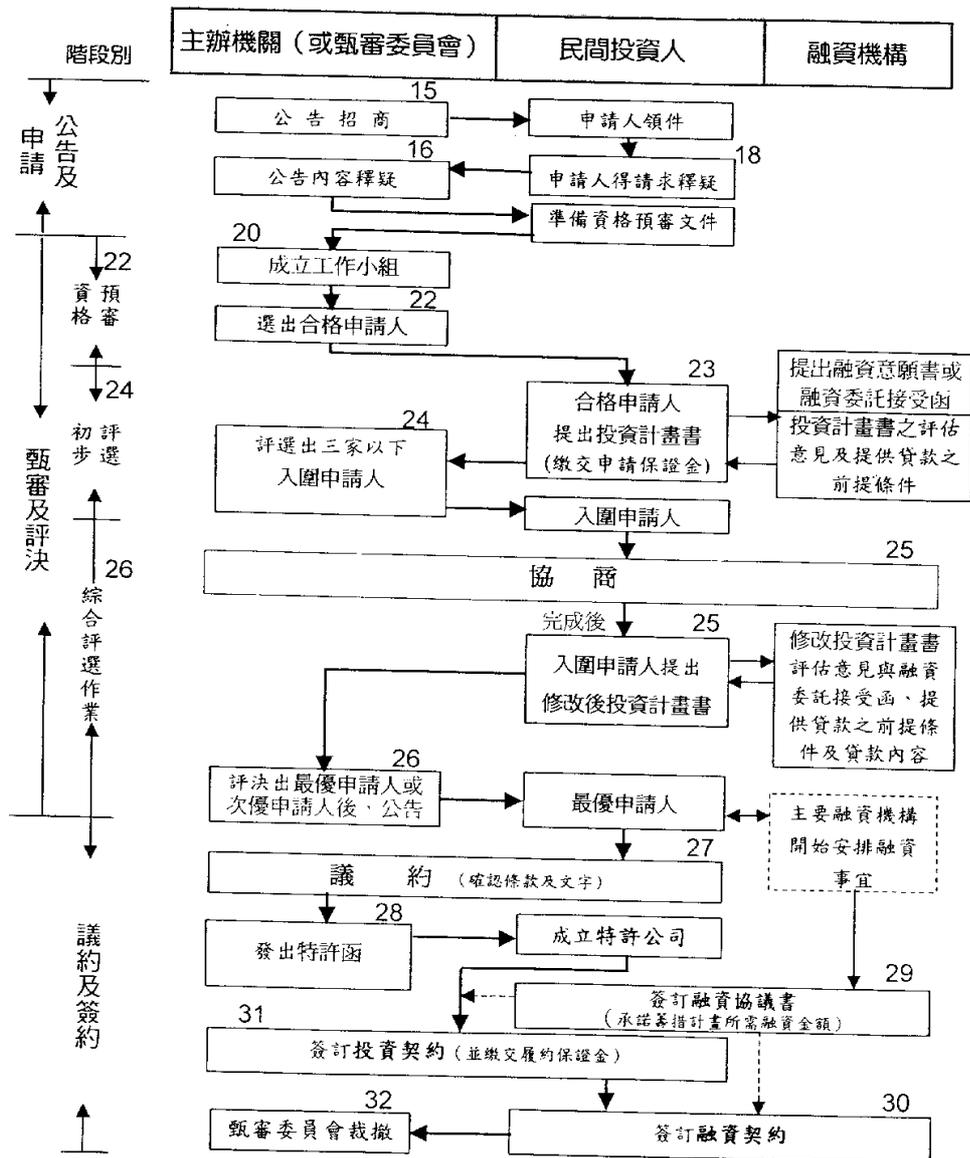
- ▲民間機構參與交通建設免納營利事業所得稅辦法。
- ▲民間機構參與交通建設適用投資抵減辦法。
- ▲民間機構參與交通建設免徵地價稅房屋稅及契稅標準。
- ▲民間機構參與交通建設進口貨物免徵及分期繳納關稅辦法。
- ▲交通部民間投資交通建設案件甄選委員會組織及評選辦法。
- ▲政府對民間機構參與交通建設強制接管或收買辦法(尚在研議中)。



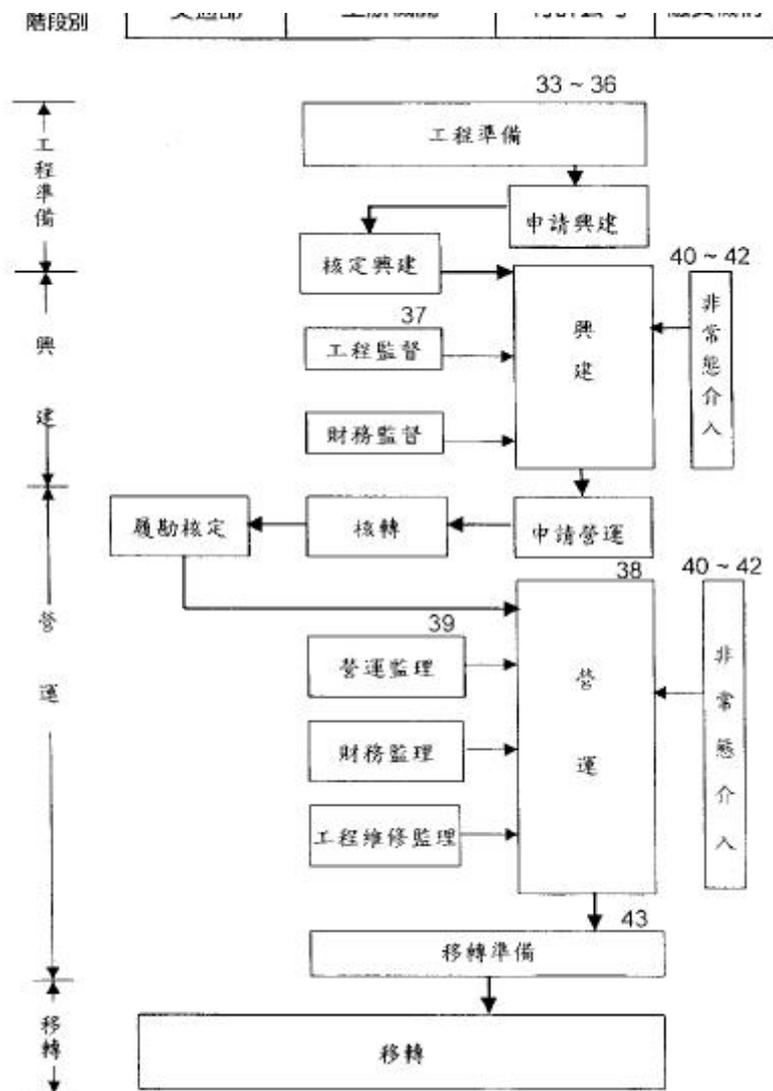
圖二 行政院頒訂民間參與公共建設申請與審核作業流程圖



圖三 辦理民間參與交通建設規劃作業流程圖



圖四 辦理民間參與交通建設申請及審查作業流程圖



圖五 辦理民間參與交通建設申請興建營運作業流程圖

3. 民間投資興建大眾捷運系統辦法

- (1) 大眾捷運法子法
- (2) 辦理民間投資之作業流程

4. 促進民間參與公共建設法草案

- (1) 尚在立法院研議中
- (2) 範圍原則上擴大至所有公共建設
- (3) 本法立法完成後將同時廢除獎參條例

柒、執行 B.O.T. 專案應考量之風險

B.O.T. 雖是當前世界各國推動公共建設所大力推廣的有效方式，但在執行過程中亦隱含諸多風險，推動前若無周密之規劃，往往最後不但無法獲得 B.O.T. 帶來的效益，還將造成國家社會的負擔，本節將針對一般 B.O.T. 在執行過程中可能發生之各項主要風險，臚述於后，俾利讀者參考。

1. 政策風險：政府重大政策之改變，影響原有投資效益。
2. 工程風險：工程施工上各項品質不良之風險。

- 3.營運風險：營運上運價自主性、運量預測及不可預知之市場競爭風險。
- 4.財務風險：投資者融資貸款、財務運作及償債能力良窳等之風險。
- 5.利率風險：金融市場利率變動之風險。
- 6.匯率風險：金融市場匯率變動之風險。
- 7.合約風險：不當的合約關係產生無法或難以執行之權利義務。
- 8.人為環境風險：民眾抗爭、環境保護或土地取得困難等人為環境風險。
- 9.不可抗力之風險：天災如火災、水災或地震等風險。

捌、民間參與公共建設之國內外案例概述

本節將提供國內外民間投資公共建設之部份案例，其中國內部份有些案例仍在研議中，尚未正式推動如高雄捷運紅線，本文所列舉之國內外案例除高雄捷運紅線尚在研議未決定進行方式外大都採 B.O.T.方式推動，而除英法海底隧道案仍處嚴重虧損外，一般而言成效良好，其中尤以泰國曼谷第二高速公路由於利潤太高，引發國內民意反彈，最後係由泰國政府出面終止合約，將高速公路之經營權由日本財團手中全數轉移至泰國財團手中，茲將國內外部份案例簡述於后：

1. 國內：

- (1) 台北世貿中心、凱悅大飯店(本案始於六十九年、採 B.O.T.方式、營運期限三十年)
- (2) 高速鐵路
- (3) 中正機場捷運線
- (4) 高雄捷運紅線
- (5) 北二高(蘇澳-頭城段、苑裡-大甲段、竹南-西湖段)
- (6) 台中月眉遊樂區
- (7) 麥寮工業港

2. 國外及大陸香港地區：

- (1) 英法海底隧道(採 B.O.T.方式、營運期六十五年、目前虧損中)
- (2) 美國德州高速鐵路(採 B.O.T.方式)
- (3) 加拿大愛德華王子大橋(採 B.O.T.方式、營運期三十五年)
- (4) 澳洲雪梨過港隧道(採 B.O.T.方式、營運期三十年)
- (5) 馬來西亞南北高速公路(採 B.O.T.方式、營運期三十年)
- (6) 泰國曼谷第二高速公路(採 B.O.T.方式、營運期三十年)
- (7) 中國大陸夏橋、沙角發電廠(採 B.O.T.方式、營運期十年、百分之六十發電量保證)
- (8) 中國大陸廣深(廣東-深圳)高速公路採 B.O.T.方式
- (9) 香港西區海底隧道(採 B.O.T.方式、營運期三十年)

玖、民間參與公共建設之主要問題

民間參與公共建設在國內風行是近幾年的事，特別是高鐵採 B.O.T.方式推動後，國人才有較深刻之體認，惟在執行過程中仍存在一些問題，這些問題從高鐵及中正機場捷運案所經歷的風風雨雨，多少即可看出一些端倪，而這些確實值得我們詳加檢視，並且在未來推動執行 B.O.T.時，應妥善加以解決，這些主要的問題列述於后：

1. 公務員心態保守
2. 法律之鬆綁不夠
3. 政府之決心不足
4. 行政程序過於繁瑣
5. 土地取得不易
6. 財務之可行性不易掌握
7. 民間對政府之信賴度不夠
8. 牽涉單位太多不易形成共識
9. 融資貸款管道有一定限制

拾、結語

民間投資參與公共建設不僅代表政府傳統推動公共建設觀念之重大變革，並已開起了民間主導國家公共建設的新時代大門，藉此可將民間高效率、高彈性、高品質的管理方式應用於公共設施之運轉上，如此不但可以大大地提升整體國家的競爭力、促進經濟之快速發展，更可解決公共建設經費不足的財政問題，並可讓民眾享受高水平的公共設施環境，若能成功地全面推展，實是民間、政府、民眾三贏的良善政策。惟良善的方法一定要有好的制度與全民的共識與支持，才能去弊興利真正讓 B.O.T. 發揮最大的效益，我們既已經跨出重要的第一步，相信好的開始是成功的一半，未來更應該以更積極的步伐，更穩健的腳步來解決相關的問題，並以 B.O.T. 方式來戮力推動國內相關的公共建設。