

公私夥伴關係法制之再檢討-政策分析與個案研究

計畫主持人：陳正倉

協同主持人：王文宇

計畫摘要

「公私夥伴關係」(Public-Private-Partnership, PPP)係指以公共工程或服務的提供為目的，由政府與民間機構協力合作之關係。在我國個案實踐上，主要以 BOT 和聯合開發案的形式存在。時值公私夥伴關係法制在我國推行已十餘年，並累積有相當個案經驗，實有必要重為檢討現行法制之優缺點。本研究即以追求完善我國公私夥伴關係法制為核心，從南北高鐵、ETC、交九京站、太極雙星及美河市此五件個案角度切入，由實務反向針砭現行法制之得失，期能提出有效可行之政策與修法建議，於我國公私夥伴關係法制討論下發揮承先啟後之效。

(一) 計畫緣起

過去數十年來，隨著解除管制及民營化的浪潮，各國就公共建設的推行或公共服務的提供，已漸從傳統上由政府直接提供，轉向引進民間資源的方式，並借重民間機構於投資、管理及營運的專業以改善公共服務的品質。如此由政府與民間組織之間，為提供某種公共建設或服務，而以特許權協議為基礎而形成的夥伴式合作關係一般稱為「公私夥伴關係」(Public-Private-Partnership, PPP)。而其中最常見的即是所謂的「興建－營運－移轉」(Build - operate - transfer, BOT)模式，以及政府與民間機構合作的聯合開發案。

我國在公私夥伴關係的法治發展上，從早期的獎勵民間參與交通建設條例(獎參條例)和促進民間參與公共建設法(促參法)頒布，至近期大眾捷運法規的聯合開發規範，已經歷了十多載，並累積有不少值得深究之 BOT 以及聯合開發個案經驗。值此時點，正宜回首全盤檢視公私夥伴關係法制規範之良莠，以放眼未來擬定我國公私夥伴關係法制發展的方針，是故有本研究計畫構想之展開。

(二) 計畫目的

本研究計畫之核心目的，在藉政府就公私夥伴關係出具之政策，及實務上已發生的個案，來檢視我國現行針對公私夥伴關係所為之法制規範是否完足，及有何亟待修正改進處。

至於具體欲上探究之問題意識，羅列如下：

1. 現行法制是否能達到適切規範民間參與公共建設的目的？
2. 現行法制是否妥適的分配政府與民間機構間之責任、義務和風險？
3. 現行法制能否為民間投資意願提供合理誘因？
4. 現行法制能否提供適宜的紛爭解決途徑？
5. 實務上迭生民間不信任政府爭議之解決之道？

(三) 本計畫之重要性

公私夥伴關係在推動公共建設的目的下協力運作，理論上除提供便宜公共服務、增進人民福祉外，更可促進民間投資、擴大內需、乃至提升整體經濟效率。惟理論之付諸實踐、願景藍圖之實現，皆須仰賴可靠且有效的規範支持，是故與時俱進的檢討法制規範，即存有必要性。

承前所述，我國有關公私夥伴關係之法制推行至今已十餘年，且累積有不少值得深究之案例，此時正宜進行鑑往知來的研究，剖析現行法制的利弊得失，以促進公私夥伴關係之良性發展。尤其，目前在公私夥伴關係上累積的個案中，多衍生有社會爭議而招「公私『夥伴關係』實為公私『分贓關係』」之譏，此亟待研擬適宜對策以挽回社會對政府信任感。是故，本研究之開展，實對於國家公共建設政策的擬定與計劃，具有急迫且切確之需求。

(四) 研究方法

本研究首先從我國現行公私夥伴關係法律制度著手，對法制內容做初步分析，並探討我國民間機構與政府合作參與公共建設之可行性與必要性。於第貳部分，本文將由相關的經濟學學理出發，介紹公私夥伴關係的基礎理論，並分析 BOT、聯合開發等公私夥伴關係的相關契約內容與特性。接著，本研究第參部分將從實務上個案經驗出發，引導出現行公私夥伴關係法制下可能存在的問題。本研究擬深入分析的五個案例如下：

1. 南北高速鐵路案：為我國史上總投資金額最高之 BOT 案件，因資金回收期長導致財務危機頻傳，政府常出面支援，並以財團法人的名義間接注資，招致違反 BOT 由民間出資精神的爭議。
2. ETC 案：為 BOT 案件，涉及主辦機關於協商程序違反平等與公義原則，致使甄審程序判斷違法之爭議。
3. 交九京站案：為 BOT 案件，涉及主辦機關對 BOT 架構掌握不清，造成產權異常複雜的交易模式，而政府的行政判斷未能有效介入處理的問題。
4. 太極雙星案：為大眾捷運法下聯合開發案件，涉及原被評為最優申請人之投標者開立空頭支票而失去資格的情事；同時衍生有官員、甄審評審委員收賄之弊案。
5. 美河市案：為大眾捷運法下聯合開發案件，於徵收鄰近土地時以建設捷運公共建設為名，但低價徵收完成後又將土地持有權交給建商，而生徵收私有土地目的與實際用途不符之爭議；同時衍生有官員圖利建商之弊案。

據以上個案分析，本研究第肆部分擬將個案中之衍生之問題加以分類為公私夥伴關係下「政府與民間機構責任與義務分配」、「紛爭解決途徑」、「弊案防範」等面向，由學理概念出發，並參照近年來世界各國就公私夥伴關係法制的實施經驗，論述相關問題可能提出因應之措施辦法。本研究第伍部分為結論，即歸納本研究對於公私夥伴關係法制設計的演進趨勢，提出建議未來修法時可能的方向。

(五) 預期研究成果

- 經歷本研究計劃之作成，預期可達到促進公私夥伴關係法制進展的研究成果如下：
1. 指出現行公私夥伴關係的法制在個別案件上遭遇的主要問題，並提出可能之因應方案。
 2. 對當前政府與民間機構間之責任、義務和風險分配之法制做分析，並提出適宜的

修正方向。

3. 考察現行法制能否為民間投資意願提供合理誘因，並提出促進民間投資意願之建議。
4. 就現行公私夥伴關係法制下的爭訟解決途徑做評析，並提出便宜當事人紛爭解決的改進方向。
5. 提供現行實務上迭生民間不信任政府爭議之可能解決方案。