

公私协力制度的监督与信任： BOT 个案的矛盾与解决途径

黄一峰

(淡江大学公共行政系)

内容摘要：近年来，新公共管理学派主张政府再造，其主要立意即在于将企业精神导入政府部门，以期达成精减人员、节省预算、缩编组织的目标；其中，公私协力（Public-Private Partnership, PPP）为重要的政策工具，旨在以民间力量投入公共工程与服务，借助企业的效率与创新精神提高公共服务成效。然而，政府以公共利益为着眼点，民间企业却须对股东提供相当利润，未必主要考虑大众利益。因此，公私合作的基础并不必然自动形成信任关系；双方各有其须保护的利益与立场，尤其传统政府设计以防弊为主要考虑因素，对企业以兴利为目标的经营立场自然存有不信任，甚或存有敌意。因此，以往公私业者的互信基础不足，对于彼此合作有一些顾忌，以至于彼此之间的合作成效不能达到预期效果。本文探讨公私协力制度的监督与信任问题，并以 BOT 案例说明解决之道。

关键词：公私协力 利益 互信 监督

一、引言

近年来，各国政府大力推动政府再造，其主要立意即在于将企业精神导入政府部门，以期达成精减人员、节省预算、缩编组织的目标；其中公私协力（Public-Private Partnership, PPP）为重要的政策工具，旨在以民间力量投入公共工程与服务，借重企业的效率与创新精神提高公共服务成效。然而，政府以公共利益为着眼点，民间企业却须对股东提供相当利润，未必主要考虑大众利益。因此，公私合作的基础并不必然自动形成信任关系；双方各有其须保护的利益与立场，尤其传统政府设计以防弊为主要考虑因素，对企业以兴利为目标的经营立场自然存有不信任，甚或存有敌意。因此，以往公私业者的互信基础不足，对于彼此合作有一些顾忌，以至于彼此之间的合作成效不能达到预期

效果。

除此之外，随着全球化、信息化以及公共事务本质的复杂化，致使公部门与私部门之间的合作伙伴关系越来越密切，重要程度日益提升。但是，在合作过程中，也衍生出许多问题，如契约签订的相关规定、监督问题、信任建立、参与者之间的互动关系等层面之问题。然而，在公私协力领域中，比较重要的课题包括公共工程、信息科技和知识管理等层面，这些课题涉及了一些法规上的争议、政府采购的流程和标准、民间专业知识和信息的应用和转换，另外也涉及 BOT 和民营化等合伙类型。

二、政府业务委外的监督机制

（一）理论层面

在理论上，政府业务委外需考虑：

1. 委外经营是否符合审慎明辨及响应性政策

Chalmers 与 Davis (2001) 两者在委外之行政成本，委托人有效监督以避免怠忽职责，以及如何在专业主义、动机经济观下折损公共与服务价值等方面对委外经营作了阐述。如果委外经营后，私部门仍如同传统官僚支吾其词、执行不透明、绩效不明确，则委外经营仍属成效不彰。

为何执行有困难，政府仍坚持委外？这与目前政府财政困难，深信委外可节省人事费用与交易成本有关；然而，尚未发现更深层关键原因。诸如为何政府无法发展必备的知识资本及管理途径，以钻研具强制力的契约及监督服务质量呢？这些议题不仅涉及成本，与责任风险、契约有限性均有关。但是，我们必须注意到财政与政治成本提升可能作为契约体制的界限，而如果涉及意识形态的取舍，则可能使这些考虑束之高阁 (Yeatman, 2001: 71-73)。

不过，政府业务委外经营在理论上可以协助民间活力挂钩于优质政府的轨道，并以此诱发政府公权力与民间社会力的公私合伙关系。近年来，在此新融合关系的架构下，政府与民间进行“资源联结”与“组际学习”的需求大增，且从英国、美国、欧洲、新西兰、澳大利亚等国家和地区大力推动以来，在这几年也开始进入盘整期——委外经营是否一定要由私部门承包，公部门难道不能参与吗？市场竞争机制就一定可以减少政府体系的弊病吗？如果和民间一起携手合作，是否可以达成更佳的绩效呢？这些均可作为评定委外经营是否适宜的基准。

2. 加速政府对民间松绑释权

传统上，行政管理，管制性政策工具的使用相当普遍，此与传统“大政

府、小社会”的行政性体系以及威权取向的政治体制有相当的关联性。国家的权力及意志透过管制政策工具的运用深入经济、社会、文化等领域。随着制度的自然演进及成长，我国政府的管制，早已超过达成国家发展目的及政策目标的必要限度。行政部门内部的行政管理技术及各项对外的管制工作逐渐与民间社会的需求产生落差，不必要、不适当、缺乏弹性及过时已久的管制方式散见于各机关之法令中。不当管制的结果，对内影响行政效率的提升，对外则屡屡造成政策失灵的窘境。一般行政机关常见的管制方式问题有管制密度过高、管制方式过时、程序欠缺透明、辖区权限重叠等缺失，为了达到释放民间活力、落实导航政府、改进管制质量等改革目标，谨参考相关创新兴利的服务机制的目标与原则，建议更新的管制原则如下（林水波，2002）。

（1）以事后管制取代事前管制：不必要要求事事均需政府同意才可进行，只需于行动之后让政府了解所采取的行为。

（2）以信息揭露取代行为管制：要求受管制者必须要公开经营运作信息，政府只需处罚揭露不实或不依规定揭露之受管制者即可，减少监督成本，发挥市场机能。

（3）以经济性工具取代命令性工具：以提供诱因的方式诱导受管制者作出政府期望的行为，而非采取威权限制的方式。

（4）以结果管制取代过程管制：政府的管制措施，只需就受管制者行为的结果设定标准即可，对于其如何达成结果的过程、手续及设备，则不作太过强制的规定，让受管制者可依实际的状况及需要选择合适方式。

（5）以总量管制取代个别管制：在管制对象的单位方面，可以政策议题、地区或产业类别整体为管制对象，只需确定特定范围内的受管制者能达成所设定的管制目标即可，不必一一管制该范围内每一个受管制者的行为。

（二）实务层面

在实务上，委外业务需进一步考虑、研究的是：

1. 委外成败关键的检讨

对于部分单位抗拒委外经营的原因，据报载，可能包括：①领导欠缺组织转型理念；②基层员工担心工作权不保；③缺乏专属法律；④缺乏内、外部奖励诱因（人事行政局，2002）。为了减低抗拒的阻力，仅针对政府业务委外经营的成败关键进行探讨。当前，大多数政府部门推动委外经营业务的共通关键问题大致上如下（李宗勋，2002b：11-12）：

首先，部分承办人员仍试图以传统发包作业模式处理民间参与案件，虽然目前主管机关已制作相关作业手册提供给主办机关或执行机关参考，但部分承办人员未能了解不同计划之性质与条件是可以造就出不同之民间招商机制，民

间参与案并没有固定之执行模式。

其次，缺乏先行评估，太过倚重民间参与案为政府节约预算的良方，缺乏在商言商的观念，或只一味想将烫手山芋交由民间兴建或经营，而非先就计划对整体经济面之必要执行程度排列出优先执行序位。这种将目前最难执行或执行最不利、最无利可图的业务规划委外的视野与心态，是一大阻拦。事实上，健康的委外个案应该具备合理的利益基础，民间才会有意愿参与，也就是规划委外经营过程应该适度“图利他人”，提供公平合理的机会与竞争诱因，才能吸引体质良好的民间团体的参与。

再次，先期作业阶段（可行性研究暨先期评估）常因主办单位之政策及特殊考虑而压缩评估及筹备作业时程，造成后续招商过程因先期准备考虑不够缜密而带来许多推动上的困扰。这项缺失普遍存在于政府机关中，导致行政性与政治性考虑，折损了专业性判断。

最后，部分民间参与案（如博物馆 OT）在配合国家政策进行筹备工作的过渡期间内，除了人事及经费不足外，亦缺乏主管机关对该项政策的个案支持与辅导。再者，可能因该案涉及主办单位的组织再造及原业务调整问题，造成原主办机关人员因来不及调适未来可能的变革而对该案推动产生消极的排斥心态，也因此造成后续推案的困难重重。

2. 委外业务的分类与监督机制关系的再思考

委外业务的分类，尽管在实务上已推行多年，但监督机制的设计与其关系似乎犹待累积个案以实现其监督的功效。

透过各种监督方式所呈现的内容，无非在于评估受托单位的绩效表现。因此，绩效展现的成果，必须回馈至委外决策评估的相关机制中。回馈机制则同时反应监督机制的必要性，说明如下：

绩效的好坏固然决定了是否委外，但此仅代表了其中一项原因而已，原因在于何谓“绩效”。从财务方面而言，委外固然旨在降低政府运作成本，但有些业务委外并非完全基于财务考虑。因此，监督机制自然不能全从财务方面进行评估。此外，监督机制的运作本身亦是成本，但相对于整体业务的运作成本而言，适当的监督仍是值得的。因此，政府的职能不能完全从财务方面考虑，尚有许多公共性与公共利益的方面，故监督机制自然也不会只有针对财务绩效而已。

由此可知，财务绩效好的固然值得委外，财务绩效差的也有可能有其委外之必要性，而这些辩证的关系则在委外决策评估中讨论，但其呈现却可在监督机制上一窥端倪。故监督机制的选择一方面依业务性质而定，另一方面也凸显政府的行政能力。举例而言，对于简单且规模不大的委外业务，成立组织架构

形式的监督方式，似显叠床架屋、徒增监督成本；社会福利性质的委外业务，单就财务考虑则有失原先福利主张的基本假定；不当的书面报告设计亦造成文书作业浮滥的目标错置现象；对于公权力的行使如拖吊业，对被服务对象的满意度调查恐徒增民怨；而选择派员调查又涉及该员能力与调查标的的特殊性与专业性。因此，选择监督方式应于议约时依性质明订，使议约达成共识，并衡量其可行性方可为之。

三、BOT 中信任的问题

政府业务委外经营在理论上可以协助民间活力挂钩于优质政府的轨道，并以此诱发政府公权力与民间社会力的公私合伙关系。因此，近年来在此新融合关系的架构下，政府与民间进行“资源联结”与“组际学习”的需求大增。除此之外，目前在台湾重大交通建设 BOT 案件中，台湾高铁和高雄捷运两案例乃依据《奖励民间参与交通建设条例》为法源基础，而其他 BOT 案例则依据《促进民间参与公共建设法》为法源基础。大都采取《通案立法》，此乃有鉴于政治生态的考虑，在立法效率不彰的今天，借以达到立法经济目的。但是面对现行政体系对于 BOT 此种新兴的公共工程的兴建营运方式仍不甚熟稔之现状下，似乎有窒碍难行之处，而且因为 BOT 模式强调的公共建设“市场化”与“民营化”概念又与传统法制概念迥异，所以当主管机关尝试将基于通案考虑而制定抽象的法律条文落实于具体合约条款时，将无可避免地产生重大政策或法制上的争议。

以台北市交九转运站之访谈为例，根据访谈者关于“BOT 制度（或合约内容）对双方是否公平”的陈述：“由于在签约前的草案是由市府方所提出，所以很多都不是很满意，尤其关于不可抗力的因素，还有法令的改变都是可能会误解的因素。所以，诸如法规改变对于厂商而言可能会有不利影响，就要予以协助厂商来解决。”因此，如何在参与监督上建立信任关系，这是让人疑惑的地方。

其次，在参与监督上，针对“公司是否曾经发生与台北市政府利益冲突的情形，其解决方针为何？”这一问题，访谈者说：“该是说有些观念的冲突，我们是民间业者，我们想到的一定比他们还要多，常常会有很多想法，可是因为受限于那本合约，公务人员依法行政，所以就会叫我们不要做，与市府沟通，但市府也是怕议员，担心做了之后超越了什么，所以有些方向、有些观念想要去做的时候会有些冲突。也有可能我们的观点是以利益为出发点，但有些观点不是以利益为出发点，是比较长远的规划，因为这个合约要走 45 年，……那

你们有没有想过 20 年后，……其实整个风险还是在业者，那我们当然会有些想法，……可是我们还是要去布局……。但是以政府的角度他不会去想，因为一个公务人员承办人我觉得 1 年就换一次耶！他们不会替这个案子去想他的未来，只有我们会想。”在这种双方都有各自的考虑的情况下，其合作之间所存在的信任是否会出现信息不对称，进而使买方须承担一些不必要的压力？

在外控监督上，于台北市交九转运站的兴建营运过程中，就是否会因议会监督改善营运模式，受访议员回答说：“例如说空气污染、交通问题，像我们民代也有人认为容积比例改变的问题，或是当初会由日胜生得标，我们想知道的问题，其实他到最后市长虽然也做项目报告，可是也都只能以交通是否顺畅来做讨论，其实没有办法很深入地去问。因为小问题是观感不好，可是依照法律，他又没有问题，他也说他有依契约去走。”换言之，以万达通公司的立场而言，因为契约所赋予的特许权促使其拥有实际经营的权力，但同时也因其受限于长达 50 年的契约规定，让民间机构认为在经营的过程中契约成为绑手绑脚的的限制。也因政府凡事需依法行政的立场而使民间认为政府是无法变通的，因此造成民间机构执行上的困难。

综上所述，公共运输处对于营运的监督已在进行中，但就绩效评估的部分，仍依《台北车站特定专用区交九用地开发案营运绩效评估办理》规划研议中。而万达通内部，并未聘请专业顾问进行营运质量、营运绩效的评估；在议员方面，认为台北市交九转运站在营运质量上是不符合的原因为转运站的使用面积与商场所占的面积就比例上来看是不成立的，名为转运站但商场所占的面积却较转运站为多，单就这个部分而言就造成议员对于营运质量的质疑。

四、解决途径

公共建设关系着经济发展与生活质量的提高，然而近年来世界各国都在面对着经济压力升高的冲击，面临着公共建设不足与公共服务质量不佳的危机，加上财政赤字升高，以及民众对政府提高生产力与提升施政效能要求逐渐增加的影响，公部门必须尝试透过私部门的经营方式接续政府的公共建设与公共服务，借以缓解政府的财政负担。民间透过委外参与公共建设的方式除可改善公共工程与公共服务质量外，亦可解决政府财政收支的问题。

在 BOT 项目的监督管理工作上，需视项目类型与差异性建置适宜的架构。因此，政府主办机关应拿捏合适的监督管理的程序与范围。故本研究提出以下几个建议，借以解决在 BOT 案例上，其公私协力在监督与信任上所出现的矛盾：

1. 台北市交九转运站为台湾第一个转运站，于2010年6月启用。该转运站兴建至今均受到台北市议员质疑。转运站的使用面积过小，与商店及饭店使用面积过大不成比例，而这些使用变更均发生在契约变更的过程中，因此造成民意代表认为一旦采取BOT，市议会的监督力量就是递减的，无法达到实质的监督效益。因此，在施行BOT时，以目前的流程而言，当市议会同意市政府采取BOT方案执行一项公共建设后，一旦政府透过合法程序申请契约变更后，市议会即无法再进行任何变更。因此，就议员的监督而言，建议在送审的程序之后再透过议会的审议方能执行，经由政府、民间机构、民意代表及专家学者各方面的建议进行契约的审议。

2. 就民意代表而言，一旦采取BOT之后，该政策只要经过合法性、合契约性的执行过程，则民意代表是无法透过原先具有监督政府的力量对其进行监督，从而产生间接监督、监督力量递减的疑虑，而降低民意代表原有的监督力量。以台北市交九转运站而言，兴建、营运至今尚未有财政问题的出现，就财政而言，的确是达到了原先采取BOT的目的；但就我国其他的BOT案例而言，则多少丧失其原有的目的。

3. 就执政者而言，不论是地方政府、立法者或是中央政府，均应于决议是否采取BOT前做好妥善的评估作业，并承认BOT绝非政府施政的“万灵丹”。一旦决定采取BOT之后，则应加强我国现有的BOT委外监督机制，就监督管理、法律关系、行政程序作通盘考虑，并依照各种不同的案例加强其监督管理机制，使政府委外机制能发挥原有的本意。

换言之，若业务委外纯粹只从营运成本考虑（虽必须但非绝对），则政府原先所应扮演的公平正义角色将有可能被“市场化”，业务的服务质量、员工承诺（Commitment）与其长远发展等可能被契约中的量化指标所窄化，亦无法反应真实的社会期许与社会责任。凡此面向者均难以在议约、履约过程中以契约的方式具体表达。

参考文献

1. 人事行政局，2002，《未来行政业务评估原则》。2002.08.01院授人力字第9100262号函。

2. 李宗勋，2002，《政府业务委外经营的定位与省思—（入股台湾）与伙伴政府视野》，《2002年博物馆公办民营政策之理论与实务研讨会》，9.1.05.24~25假台湾史前文化博物馆国际会议厅举办。

3. 李宗勋，黄一峰，等，2003，《建立政府业务委托民间办理监督机制之研究》，“行政院人事行政局”专题委托研究计划。

4. 林水波，2002，《打造兴利创新服务机制的目标与原则》，政府改造委

员会 91.04.29 报告附件数据。

5. Chalmers, Jim & Davis Glyn (2001), "Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services," *Australian Journal of Public Administration*, 60 (2): 74-85.

6. Yeatman, Anna (2001), "Contracting Out and Public Values: A Symposium," *Australian Journal of Public Administration*, 60 (2): 71-73.

The Supervision and Trust of Public-Private Partnership: The Contradiction and Solution of BOT Case

Huang Yifeng

(Associate Professor of Tamkang University Department
of Public Administration)

Abstract: In recent years, new public management group has advocated government reforger, manpower simplification, which mainly is the introduction of enterprise spirit to government, designing to manpower simplification, budget economization, organization reduction. Public-Private Partnership is the main policy, aiming at launching into public works and service by nongovernmental force, improving public service effect. However, government emphasizes public interest, and folk enterprises have to provide considerable profits to shareholders, so their main concern may not be the public interest. Therefore, the foundation on the cooperation of the public and private cannot form automatically trusty relationship, since either part has its protective benefit and position, especially traditional government, mainly against corruption, naturally disbelieve the profit management position of enterprises, or even antagonize it. So the instability of the foundation of mutual trust, and the misgiving of the cooperation, cause the cooperation cannot reach the expected effect. This article discusses the supervision and trust of Public-Private Partnership, and illustrates solution to BOT case.

Key Words: Public-Private Partnership (PP); Benefit; Mutual Trust; Supervision