

# 行政院及所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：出國考察)

## 赴英國考察民間投資提案制度(PFI)心得

服務機關：行政院公共工程委員會

出國人 職 稱：技士

姓 名：陳琳樺

出國地區：英國

出國期間：90年9月25日至90年10月8日

報告日期：91年1月4日

A0/  
CO9100121

# 行政院及所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：出國考察)

## 赴英國考察民間投資提案制度(PFI)心得

服務機關：行政院公共工程委員會

出國人 職 稱：技士

姓 名：陳琳樺

出國地區：英國

出國期間：90年9月25日至90年10月8日

報告日期：91年1月4日

系統識別號:C09100121

公務出國報告提要

頁數: 81 含附件: 否

報告名稱:

赴英國考察民間投資提案制度(PFI)心得

主辦機關:

行政院公共工程委員會

聯絡人/電話:

李怡萱/23618661-159

出國人員:

陳琳樺 行政院公共工程委員會 技術處 技士

出國類別: 考察

出國地區: 英國

出國期間: 民國 90 年 09 月 25 日 - 民國 90 年 10 月 08 日

報告日期: 民國 91 年 01 月 04 日

分類號/目: A0/綜合(行政類) /

關鍵詞: 民間參與公共建設, BOT, PPP, PFI, 英國 PPP, 英國 PFI, 政府與民間夥伴關係

內容摘要: 摘要 本次奉派考察英國辦理民間投資提案制度(PFI)之做法, 並對於該國其他政府與民間夥伴關係(Public Private Partnership, PPP)之推動作一探討, 其重點包括: 英國PPP類型、英國PPP經驗、英國引入民間參與公共建設之原則、推動架構、個案協助輔導機制、人員訓練及員工移轉問題等議題。並將上述內容歸納於本參訪報告之心得, 其中章節如下: 一、英國政府民間夥伴關係類型二、英國PPP經驗三、英國引入民間參與公共建設之原則四、政府PFI推動架構/民間輔導機制五、員工移轉問題六、訓練計劃並提出下列及建議: 一、現階段國內民間參與公共建設之推動長期策略應以建立制度為主軸, 而短期策略可以找數個較可行計劃, 投入相關資源優先推動二、民間自行規劃促參案件之模式不應作為政府部門對於民間參與公共建設創意或規劃不足之主要政策建議來源三、引入民間參與公共建設之原則首先要確認政府責任, 其次係將政府資源與民間潛力作最佳之結合四、成立促參個案輔導機構初步建議方案五、辦理國際型政府與民間夥伴關係(PPP)研討會並引進國外專業技能, 以打開國內顧問機構閉門造車之局面六、協助主辦機關遴選顧問機構以做好促參案件之規劃七、建立標準化契約文件以增加計劃推動效率八、民間參與公共建設案件政府補助經費之預算程序可參考英國PRG做法九、增加主辦機關對於公共建設開放民間參與之誘因 十、促參人員訓練計劃應著重於理論及實務配合訓練十一、委託民間單位辦理民間參與公共建設刊物, 以推廣政府與民間夥伴關係之觀念並提供資訊交流之平台十二、員工是PPP案未來計劃推動成功與否之基石, 政府與民間之夥伴關係應將員工之夥伴計劃納入考量最後將本次參訪機構之訪談內容整理如附錄。英國由政府與民間形成合作夥伴關係(Public Private Partnership, PPP)已成為政府現代化規劃中的重要基石。而在英國這種夥伴文化形成後, 創新之作法隨處可得, 政府的範圍有

多大，機會就有多大。從另一個角度，當政府與民間部門作最好之結合時，關鍵不在於政府還是民間，而是它是否能夠提供出達成政府施政目標。這種藉由民間新資本和先進管理技能的帶入，已提供該國更好的公共服務品質，並達到政府資源達到前所未有之高度利用。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

## 摘要

本次奉派考察英國辦理民間投資提案制度（PFI）之做法，並對於該國其他政府與民間夥伴關係（Public Private Partnership, PPP）之推動作一探討，其重點包括：英國 PPP 類型、英國 PPP 經驗、英國引入民間參與公共建設之原則、推動架構、個案協助輔導機制、人員訓練及員工移轉問題等議題。並將上述內容歸納於本參訪報告之心得，其中章節如下：

- 一、 英國政府民間夥伴關係類型
- 二、 英國 PPP 經驗
- 三、 英國引入民間參與公共建設之原則
- 四、 政府 PFI 推動架構/民間輔導機制
- 五、 員工移轉問題
- 六、 訓練計劃

並提出下列建議（詳本報告結論及建議）：

- 一、現階段國內民間參與公共建設之推動長期策略應以建立制度為主軸，而短期策略可以找數個較可行計劃，投入相關資源優先推動
- 二、民間自行規劃促參案件之模式不應作為政府部門對於民間參與公共建設創意或規劃不足之主要政策建議來源

- 三、引入民間參與公共建設之原則首先要確認政府責任，其次係將政府資源與民間潛力作最佳之結合
- 四、成立促參個案輔導機構初步建議方案
- 五、辦理國際型政府與民間夥伴關係（PPP）研討會並引進國外專業技能，以打開國內顧問機構閉門造車之局面
- 六、協助主辦機關遴選顧問機構以做好促參案件之規劃
- 七、建立標準化契約文件以增加計劃推動效率
- 八、民間參與公共建設案件政府補助經費之預算程序可參考英國 PRG 做法
- 九、增加主辦機關對於公共建設開放民間參與之誘因
- 十、促參人員訓練計劃應著重於理論及實務配合訓練
- 十一、委託民間單位辦理民間參與公共建設刊物，以推廣政府與民間夥伴關係之觀念並提供資訊交流之平台
- 十二、員工是 PPP 案未來計劃推動成功與否之基石，政府與民間之夥伴關係應將員工之夥伴計劃納入考量

最後將本次參訪機構之訪談內容整理如附錄。

## 目的：

近年來國際間受到社會福利等經常性支出大幅提高及民營化趨勢之影響，引進民間參與投資/興建/營運公共建設已成為各國現代化規劃中的重要基石，以藉由民間資金和先進管理技能之帶入，以提供更好的公共服務品質，並促進政府資源之有效利用。國內為降低政府財政壓力，復值此國內經濟景氣進入緊縮期，引進民間資金擴大公共建設投資應為降低景氣衝擊之重要方式之一，因而政府將促進民間參與公共建設，列為重要施政方向。

目前國內民間參與公共建設之法制環境益趨完備，而工程會作為該法之主管機關，而為有效推動國內民間參與公共建設乃希望參酌國外相關做法。過去十年英國大力推動政府與民間夥伴關係（Public Private Partnership，PPP），已帶動英國的現代化，並成為促進經濟成長及復甦之重要手段。在國際間對該國如何發展完整推動制度並建立政府與民間互動良好之夥伴關係非常感興趣，並有超過 50 個國家曾向英國財政部詢問 PFI（Private Finance Initiative，PPP 之一種模式）制度，而紛紛派員前往學習。

依據本會擬定之促進推動民間參與公共建設推動方案，現階段本會主辦事項包括：加強評估及審議民間參與公共建設之可能性、建構各級政府推動促參體系、辦理人員訓練及建立個案協助輔導機制。本次參

訪除再確認該國有關 PFI 之法制架構外，並從政府與民間等不同受訪機構了解英國引入民間參與公共建設之原則以及該國推動 PPP 經驗，另外，亦從各個階層之參與者瞭解英國中央及地方在推動 PFI 之架構及民間輔導機構部分，最後訪問英國負責政府 PFI 採購人員訓練之單位-Pricewaterhouse Coopers. 深入討論其訓練課程等。此外，本次參訪許多單位皆表示英國目前推動 PPP 計劃最大阻力仍是員工問題，因此員工移轉問題亦列入本次參訪重點。

#### **過程：**

本次考察行程係透過英國文化貿易辦事處接洽英國貿易工業部之 Oversea Investment & Aid Policy Unit 及英國 International Financial Services 所作之安排，期程自 90 年 9 月 25 日至 90 年 10 月 8 日計訪問 10 個單位詳如表一。



表一、參訪行程表

日期	參訪單位	接訪人員
9月26日	International Financial Services	Mr. Stephen Harris (Head of International Strategy)
9月26日	Oversea Investment & Insurance Business Group, Department of Trade and Industry	Mr. Martin Stacy( Independent Consultant) , Mr. Steve Brandl ( Construction Unit, Asia Pacific and Australasia )
9月27日	KGMP	Mr. Timothy Stone ( Chairman, PFI/PPP Business ) 8 Salisbury Square, London EC4Y 8AE, UK
9月27日	Private Finance Unit, Office of Government Commerce	Mr. Robin I. Morgan (Deputy Head of PFU)
9月28日	AON Group Limited	Steve Stacey (Executive Director)
9月28日	Trade Partners UK, Oversea Investment & Insurance Business Group, Department of Trade and Industry,	Ms. Kamala Sekar (Head of Export Finance and Overseas Investment Insurance )
10月1日	PFU of Scottish Executive Finacial Services	Andrew Clearie (Project Manager)

日期	參訪單位	接訪人員
10月2日	HalcrowGroup Limited	Eur Ing Neil Johnstone (Director) ; Kenneth M S Stewart(Project Director, Building Structures); Tim McQue (Regional Manager Europe & Central Asia Region); Eur Ing Lan K Mclauchlan
10月4日	EC Harris International LTD.	Leslie M Gerrelli (PFI Direstor) ; Simon Kolesar (Partner); Tim Neal (Associate)
10月4日	Pricewaterhouse Coopers	Mr. Nigel Middleton (Head of PPP/PFI Advisory Services); Mr. Andreas Gaitzsch
10月5日	Greenwich Healthcare	

心得：

## 一、 英國政府民間夥伴關係類型

英國於 1992 年開始推動 PFI 制度，直至 1997 年 11 月，國家資產登錄 (National Asset Register) 第一次地整理出了政府擁有的資產後，激勵政府部門售出他們不需要用的資產，以作出更好的運用，自此，政府與民間合作關係漸形熱絡並開始以不同之合作方式打開市場，並以 PPP (Public Private Partnership) 來泛稱這種政府與民間之夥伴關係。英國政府最後了解到 PPP 的觀念比公有化和 PFI 大得多，這也全面改變了政府與民間相互往來作生意的方式，來從當初 PFI 制度由政府向民間購買公共設施服務 (例如學校、醫院、監獄等設施之投資/興建/營運服務)，到政府將其土地、設施 (備)、技能、政府研發的專業知識、智慧財產權等政府資產提供民間開發經營。這種夥伴關係引入，不但增加政府收入，也增加新的市場契(並機)刺激經濟復甦。夥伴關係很重要。當夥伴文化形成後，創新的解決方法便隨時可得到。政府的範圍有多大，機會就有多大。而英國政府主動地採納商業界的意見之做法，已創造出更為既新且廣的政策。以下即介紹英國在政府與民間夥伴關係建立之民間政策建議組織：

- ◆ 新政策研擬會 New Deal Programme ，由 Peter Davis 所領導之一群政府、民間及公益組織等所成之一個政策顧問團，該顧問團不但擁有各類專家所組成之工作小組作政策草擬，並有企業界

在背後支持，以提供政府關於夥伴關係之新建議。

- ◆ 國家技能研擬會 National Skills Task Force，由各類不同背景之成員（約 1/3 是商業界）所組成的政策建議組織，成立於 1998 年以提供政府部門維持高水準之就業率及前進國際市場所需之技能。
- ◆ 創新工業研擬會 Creative Industries Task Force，由文化、媒體及運動部秘書長聯合民間團體共同組成之工作團隊，以檢視並開創新的商業契機。
- ◆ 競爭力研擬會 DTI's Competitiveness Council，該委員會於 1999 年成立成員包括英國工商界領袖所組成，提供貿易工業部政策建議，包括關於英國競爭力白皮書執行情況，並提出未來之正惡建議。
- ◆ 公眾服務效益委員會 Public Services Productivity Panel，由英國 Chief Secretary 召集包括應民間企業經理人於 1998 共同組成，以提供內閣建議，該委員會檢視各部會是否符合『公共服務承諾』（Public Service Agreements）。

英國以 PPP 泛稱政府與民間之夥伴關係，其合作方式包括有形及無形資產、人員、技能等之結合，目前已成為英國政府建立一流之公共

服務（設施）並促進經濟成長及復甦之重要手段。該國已發展出許多夥伴關係模式，但夥伴關係並非萬靈丹，它不是像公式般地套用，而是適時適地地選用。以下即介紹除 PFI 模式外目前該國常用 PPP 模式：

(i) 資產處置 (Asset Sales)：

- ◆ 定義：出售公共領域裡多餘之資產
- ◆ 機會：找尋財務管理和其他之技能之民間公司來發揮公共領域內資產之潛力。
- ◆ 挑戰：如何能保有這些資產之使用效益並保障資產銷售時或未來資產增值時，納稅者仍可獲利。

(ii) 出售國營事業 (Sales of Businesses)

- ◆ 定義：以釋股或交換股權之方式將國營企業民營化；
- ◆ 機會：引進民間投資將國營事業引入資本市場，促使改善經營效率以發揮國營企業之潛能。
- ◆ 挑戰：能否將 PPP 之利益與員工、消費者及納稅人共享。例如國營事業釋股以增加政府財務收入、建立員工夥伴計劃來激勵員工推動 PPP 案，並在有效市場競爭機制下保護公眾

利益。

(iii) 夥伴公司 (Partnership Companies)

◆ 定義：國營事業引入民間經營權，但透過立法、契約等方式以保留企業經營朝政府之政策目標及公眾利益方向進行。

◆ 機會：引入民間管理技術。

◆ 挑戰：只要不違反政府政策方向及公眾利益之前提下，政府並不限制民間之經營。

◆ 案例：NATS

(iv) 公民合營 (Joint Ventures)

◆ 定義：結合政府與民間之資金及技術

(v) 政策夥伴 (Policy Partnerships)

◆ 定義：安排民間個人或組織參與政府政策之擬定。

◆ 機會：引入民間新思惟、新經驗以解決政府長期政策問題，帶動現代化政府之挑戰。

◆ 挑戰：不論對政府或民間部門而言，這種亦於傳統之政策制

定，皆有來自內部及外部之阻力，雖困難但具價值。

- 政策推動措施：英國為有效利用政府資源，各部會提出了下列相關措施，以提高資源利用率，提昇公共服務品質。

- 更佳品質服務 (Better Quality Services)

首相辦公室所提出之「更佳品質服務 (Better Quality Services)」提案，是個綜合性的中央政府計畫，包括了各部會、機關和 NDPB 執行處的活動。有關各部會之服務、政策和功能等每五年 BQS 的都將被評審一次。「更佳品質服務 (BQS)」是著重於政府及民間之合作夥伴關係以提供更佳之服務品質，而非教條式的改進。個別評審通常針對某一個主題（例如總部的人事），而非全體組織。每次評審的目標，就是與使用者相商後，決定服務的存廢，和決定在成本和品質上最好的提供者。每一個 BQS 評審包括下面五個項目：

- ◆ 考慮廢除 (abolition)
- ◆ 引入民間所有權 (introduction of private sector ownership)
- ◆ 戰略性地外包 (strategic contracting out)

- ◆ 市場試煉 (market testing)

- ◆ 內部改組 (internal re-structuring)

- 開放市場 Wider Market Initiative

為鼓勵部會引進民間商業機制以有效利用其管理之政府資產 (包括：有形資產如不動產或無形資產例如資料庫等智慧財產)，規定部會經由引入民間商業機制所增加之收益，部會可逕行留用，不需繳庫。

- 部會投資策略 (Departmental Investment Strategy,DIS)：

各部會為確保其新的投資案係建立於現有設施之基礎並充分評估投資目的、需求及條件等因素，其做法如下：

- ◆ 調查各部會之擁有設施 (備)；

- ◆ 了解現有設施是否滿足需求；

- ◆ 分析設施之現況；

- ◆ 評估現有設施之利用率；

- ◆ 分析是否有不當使用，以確認過剩及不足之設施狀況。

- 資產管理計劃 (Asset Manage Plan,AMP)



- ◆ 英國教育勞工部於轄內所有學校實施資產管理計劃，以作為中央補助地方教育局之基礎，其目標包括：
- ◆ 提高教育水準；
- ◆ 提供現代化設施(備)，例如改善學校資訊教育之軟硬體；
- ◆ 提供社區居民使用學校設施，以為資源有效利用；
- ◆ 確保學校管理更有效率且符合經濟效益。
- ◆ 其做法類似 DIS 之邏輯，調查各學校使用現況，決定設施改善之先後順序，再以 PFI/PPP 採購方式由民間參與投資興建並營運。

## 二、 英國 PPP 經驗

英國政府自一九九二年起推動民間投資提案制度 (Private Finance Initiative, 簡稱為 PFI), 引導民間企業參與投資各項公共基礎建設計畫, 同時引入民間顧問機構、大學及政策研究機構以及營建業者共同參與研究、規劃並推動 PFI 計畫。

特別是在 1980 年其間和 1990 年早期的企業民營化以及推動 PFI 的前幾年, 英國政府學到了引進私人企業至公共部門的教訓。自英國新政府於大選過後 (1997 年) 即委託貝氏公爵 (Sir Malcolm Bates, Pearl Group) 檢視過去 PFI 執行成效, 再針對過去推動的缺失進行改善。1992-1997 所簽署的不到 40 億英鎊的 PFI 契約, 1997-98 年間的 40 個案子, 到 1998-99 年間就超過了 100 個, 牽涉到的投資額超過 120 億英鎊。預計 1999-2000 和 2001-02 年投資將達到 110 億英鎊。其中包括：

- 35 個主要醫院合約。這是 NHS 設立以來新醫院設施類別內的  
最大投資。
- 約 520 所學校和四座監獄。
- 28 個國防合約。
- 翻修政府財產的合約。

一般英國 PFI 之推動可分為三個時期, 其過程說明如次：

■ Private Finance Panel (1992-1997)；

草創期；英國自 1992 年開始以 PFI 模式用於公共建設之採購，在此時期，PFI 的推動是非常地緩慢。後來也漸漸清楚許多原先期待 PFI 能帶來比傳統公家採購更有多的效益並沒有發生。檢討起來有以下五個主要原因：

- ◆ 當初規定所有公共建設新投資案，應全面考量以 PFI 採購之適用性 (Universal Test)，造成政府和民間部門的資源被過度消耗了，而不去重視如何去有效推動計劃並掌握時程等結構性問題；
- ◆ 對於公共領域裡如此複雜的採購過程，欠缺專案管理的技能，造成計劃推動緩慢；
- ◆ 政府採購部門缺乏商業知識與經驗，甚至經常連所遴選之顧問機構皆無法提供必要之協助，造成推出之 PFI 案並無法順利發包；
- ◆ 規範缺乏彈性，致民間參與公共建設最大好處，即引入民間設計及經營創意及提高經濟效益之優勢大打折扣；
- ◆ 策略上未將 PFI 計畫作一優先順序之安排，使的市場上太多類似個案，在 1997 年的醫院計劃即是一例。

■ the Treasury Taskforce (1997-2000)；

制度建立期；當新政府 1997 年 5 月取得政權後，很快地就結束全面適用 PFI 政策。因全面適用之政策已造成民間機構對 PFI 制度失去信心並造成公共建設延宕。第一次 Bates Reviews 1997 年 6 月提出建議如次：

- ◆ 在財政部（英國）下組織工作小組，即 Treasury Taskforce；此 Taskforce 於 1997 年 9 月成立。並從民間部門聘請專案管理和財經技能及經驗的專家並委以固定合約（Project Team）。這個任務隊的成立目的就是協助政府各單位，尤其在政府開始採購作業前進行下列檢視計畫，以期有高品質的成果。其中檢視重點包括「計畫財務政府是否能夠負擔？（尤指政府付費之公共建設）」，「成果是否適當地寫清楚了？」，「風險是否已分配到最能管理部門去管理？」，「資金是否能由民間導入？」。這個特別任務隊還對合約的內容與條款，以及時間表是否適當，提供建議，並監督後續計畫執行情況。
- ◆ 建立標準合約條件。文件標準化可省下不少的法律及相關費用、縮短談判與貸款的時間。1999 年 7 月特別任務隊擬定了合約的標準。

- ◆ 將計畫推動優先順序作一排序。貝氏公爵建議建立品質標準協議以作為後續的基礎。對於地方政府推動之計畫，可建立計畫審核小組在採購開始之前來協助排列優先順序。

- ◆ 學習教訓。由進行 PFI 案學到的知識和經驗要繼續在未來的計畫應用。

- the Partnership UK (PUK) (2000-)

於此時期英國之 PFI/PPP 推動進入成熟期。第二次 Bates Review (1999 年) 後發現部會之 PFU (Project Finance Unit) 對於 PFI 採購技巧仍然缺乏 (例如招商策略、計劃管理、協商技巧、財務及契約管理)，因此決定延長該 Project Team 之任務，2000 年 6 月接續原組織並成立公營公司，即 PUK。再於 2001 年 3 月將其民營化 (詳見本報告書第五章)。在此時期，不論是政府或民間皆已熟悉此一運作模式，預估未來三年，英國將在擴大 PPP 運作模式下，將再簽署 200 億英鎊的合約，且專注於以下的優先：醫療保健，教育，和交通運輸。

### 三、 英國引入民間參與公共建設之原則

#### 【政策原則】

夥伴關係很重要，當夥伴文化形成後，創新之作法隨處可得，且政府的範圍有多大，機會就有多大。從另一個角度，當政府與民間部門作最好之結合時，這種夥伴關係之關鍵不在於公共領域還是私人領域，而是它是否能夠提供出達成政府施政目標。

英國政府了解到有些事情由民間來做最好，而有些事情由公共部門來做可以做得更多。因而鄙棄過去『大政府』還是『小政府』或是『干涉』還是『放任』之爭論；而僅談論『現代化政府』，『更好的政府』，以及『施政正確的政府』。而以滿足大眾需求並提供現代化和高品質公共服務為前提下，設計出政府與民間最好之結合方式。英國政府發展出 PPP 乃有下列三個目標：

- 藉由民間資本投資之質與量的增加，來改善公共服務；
- 將政府部門資產（包括公營事業）之全部潛力發揮出來，來提供稅收的更高價值，並創造更多的經濟利益；
- 使與 PPP 利益相關者都能公平獲益。所謂利益相關者包括民間投資者、顧客、使用者、納稅人和政府各組織層次的員工。

其做法，首先確認政府的基本角色，雖然引進民間機構參與公共建設

之投資興建及營運可達成政府的施政目標，但政府最後是要對下列幾項負全權責任：

- 檢視公共建設是否符合大眾需求，並決定提昇公共服務品質之最佳方案；
- 確定品質提昇之目標，並監督其依照既定標準完成；
- 確保公眾的利益沒有被犧牲。

其次，為確認政府與民間可供貢獻之領域以結合為夥伴關係。

- 政府部門資源：
  - ◆ 擁有素質良好之公務員以致力於改善英國公共服務並提高國家及人民的生活品質；
  - ◆ 掌握與民生相關的公共服務產業；
  - ◆ 藉由長期尖端研究獲取的獨特資訊、創造力、和智慧財產權；
  - ◆ 擁有許多極具商業價值之信託權和特許權；
  - ◆ 以最終整體公共服務購買者的角色，決定最後需要的服務水準及在財政上支援的其他公共資源。
- 民間部門之潛力
  - 經營效率及彈性

民間機構面對快速變化的商業競爭環境。倘若它們不能獲利，就無法生存。唯有在這種現實的市場競爭下，淬煉出民間部門及其員工之高度管理效率及經營彈性，以掌握商機。上述的高效率紀律，是沒法在公共部門複製的。

#### ■ 顧客需求之掌握

為了創造營運報酬，民間機構被迫尋找提昇顧客服務的方法，並對顧客多變的需求和期待作出對應。如果他們不去這樣作，顧客就會走掉。由於在政府部門因無經營之壓力及相關績效激勵辦法，因此對顧客的需求反應較慢。

#### ■ 經營管理理念之創新

因為政府的目標是多重的，且為了保障納稅人的錢，及產生避免從事風險運作之文化。與民間企業相比較，政府部門對改善工作效率較不重視，也沒有發展創新作法來提供公共服務和管理公共財產。相對地，尋找新的獲利商機可激勵民間機構從事創新與嘗試新點子。隨之來的，就是服務價值更高，服務彈性更高，也有更高的服務品質。

#### ■ 商業與管理的專門知識

民間機構面對強大之市場競爭壓力及經營成效，對於在時間和預算上管理複雜的投資計畫，和對可能新商機的評估能力



都較政府部門為佳。

當合作夥伴關係成立後，政府引入風險敏感的私人資本，首應建立對民間的創新與紀律之駕馭能力。民間機構營運項目若屬商業性公共事業，可藉由市場競爭機制以激勵民間機構提昇服務品質。倘這種市場機制不存在或不易建立，應經由立法或合約所載之規範，建立品質標準，以維護大眾利益。因此當公共建設引用 PPP 概念時，政府部門仍有下列責任：

- 訂定公共服務之安全、品質及績效之標準並加以監督；
- 對未達標準者採取行動。

因此，英國政府仍保留部分權利以確保政府與民間之夥伴關係確實產生更高之安全標準、服務品質並也維持價格之合理性，此外對於特定事業，政府亦應保留部分權利，以達該目的事業之政府責任。以下即英國為達到上述目的之實務做法：

- 績效制度與責任
  - 既然 PPP 的目的是產出更高的服務品質，因此它們的設計要特別注重產出與績效，是相當重要的。民間的參與者，要清楚的了解到大家對他們的期望，和萬一無法達成目標的後果。例如，政府讓民間主權進入公營企業後，除合約規範民間企業對某項目的服務及品質標準，以及負有財務絕對風險

責任外。特別建立一個獨立公正之監督團體以保障至高的安全及品質標準，以避免企業獨佔經營權不會被濫用。如此駕馭民間企業紀律，PPP可以讓錢用在刀口上，使得政府可以提供更多的公共服務，並在有限資源內達到更高的標準。

- 倫敦的地鐵計劃，就是一個注重產出的例子。民間業者被要求服從嚴格的績效制度。民間的計畫必須闡明能夠逐年改進服務品質的能力。由績效制度決定出來的標準達成之程度，將決定民間機構的報酬。如此，民間得到投資的激勵，與上一任政府「鐵路民營化」的資本安排是完全不同的。
- 政府對於所有的建設，不論是公營的或是民間的，都負有最終的責任。政府要經常調查顧客滿意度，以及舉行顧客代表和服務提供者之間的討論會議。在 PPP 的例子裡，是讓顧客和利益相關者參與合約細節的制定，以確保服務是按使用者的需求制定的，而不是服務提供者。

- 定訂安全標準

政府在一些安全很重要的商業活動項目中推動 PPP。在推動中，主要目標是在維持並加強設計中的安全標準，例如空中交通管制、倫敦鐵路地下化、BNFL 等計劃（見本章案例）。

- 價格管制

在無競爭和少競爭的環境裡，價格管制是保護公眾利益的要素。

在 NATS PPP 案裡，政府有意引入 RPI-x 規則來管理航空公司票價。在 CAA 裡面的經濟規則組將會訂定上限；與現在的 NATS 功能類似。另外，政府對水電能源設施的管理細節。

- 政府權利之保留

- 政府保留一些政策的決定權也可以影響服務。譬如 PFI 監獄，除了經常監督合約績效外，決定權也可影響民權（如刑期）和公共安全（如假釋）。

- 民間想取得經營事業控制權，但卻與公共政策需要保留服務權相衝突的時候。例如在 CDC 的組織條文裡，由於政府有固定的比例股份，可以確保它的投資政策和道德合法性，將 CDC 70%的資本投入世界上最貧窮的國家，其中 50%必須在北非和南亞。因此 CDC 一直是與英國的海外發展有關。

### 【案例介紹】

- PFI 案例－民間參與學校投資興建營運案例

- 政策目標：英國（英格蘭）共有 24,000 所中小學，其中 90% 以上之現有學校面臨建築物重建問題，另一方面，大多數學校設施亦未能符合現代化、電子化之教育需求，而其他學院及大學亦面臨同樣問題。因此，英國政府大力推動民間參與

學校建設（即 PFI 制度），以於有限之教育經費下，發揮最大之建設成效。

- **實際做法：**而地方教育局具實際管轄權，其實施資產管理計畫（AMP）以充分掌握學校建物狀況、設施使用情形以及設備之適用性，適時改善設施環境以達教育標準。相關經費由英國教育部（Department of Education and Employment）補助。民間機構參與學校建設之範圍係提供除教師外之學校所有服務，包括興建校舍及設施管理等等。中小學機構由地方政府按月撥款給該民間機構（稱 Unitary Charge），其中包含契約中所有服務費用。而民間機構所提供之服務品質將受校長、教師及學生之監督，並於學校設立服務專線，以提供即時服務。一般而言，民間機構將主動依約自我監督，部分合約將廠商提供服務品質之良窳予以計價。
- **辦理成效：**中小學自 1997.4 以來，PFI 方式辦理總金額超過 500 百萬英鎊，計畫規模遍及 343 所學校。目前尚有 32 建計劃進行中，總計畫規模達 800 百萬英鎊，影響範圍超過 200 所學校。
- **辦理個案簡述：**UK-Proth： construction of schools and other facilities and related works, supplies and services. 計

## 畫內容

- ◇ 興建服務：更新(改建)兩個(Church Village and Rhydyfelin)社區之學校(小學、幼稚園及中學)現有設施，包括教學大樓、運動場、活動中心、文化館、學生宿舍、餐廳。
- ◇ 設備提供服務：架設電腦網路、提供電腦及資訊科技相關設備及服務、提供通訊及視聽設備及學校設備、家具。
- ◇ 設施維護服務：提供上述建築物、場地及設備之維護(修)管理。
- ◇ 教學服務：學前教學服務、運動設施訓練服務、電腦使用教學。
- ◇ 其他服務：學校及宿舍清潔工作、餐飲服務、校車服務、保全服務。

## ● 其他之 PPP 型式

政府正延伸其合作夥伴的觸角以通達更多的公共部門。引入更多的商業技巧來訂定和執行公共政策，充分運用私人合作夥伴的專業知識來對公共財產作更好的利用。例如：

### ■ NATS (National Air Traffic Services)

- ◆ 施政目標：為維護英國的航空安全並因應每年 5-6% 的空中交通成長，而研擬將安全法規制定及監督單位以及提供

服務之單位分開。提供十億英鎊的高科技基礎建設經費來達到英國空中管制系統的現代化；並創造商機。

- ◆ 做法：引入私人企業進入國家空中交通服務 (National Air Traffic Services, NATS)，資金用來投資並更有效地管理公司的大型現代化投資案。雖然各案分開獨立，但公共法規將保證 NATS 能維持至高的安全水準並滿足航空業和乘客的經濟需求。
  
- ◆ PPP 之所以適用於 NATS 案的原因為：
  - ◇ 將 NATS 由 CAA (原公營公司) 中分出去。而 CAA 留在公共領域來監督 NATS 對安全標準的維護；
  - ◇ CAA 負責規劃出有經濟激勵之規則，來取代過去公營機構老是追加成本和延誤完工以及不當投資浪費等壞名聲；
  - ◇ 將有能力的承商在商業自由下引進投資計畫並對風險負責；
  - ◇ 因入商業夥伴將原來獨佔之市場變成具商業活力的機會；
  - ◇ 政府仍然控制 NATS，並由立法以確保飛航安全與公眾利益得以維持；

- ◇ 以 49%之政府股權，其中 5%分配給原 CAA 員工，與納稅人一齊享受成果。

## ■ CDC (Commonwealth Development Corporation)

- ◆ 政策目標：CDC 主要在幫助第三世界的窮國家，尤其是在北非與南亞。
- ◆ 做法：政府已立法通過將 CDC (Commonwealth Development Corporation, 英協發展會) 的大部份出售。這將可繼續擴大商業能力來募集資金投資於世界上最貧窮的幾個國家。並在 CDC 的組織條文裡，由於政府有固定的比例股份，可以確保它的投資政策和道德合法性，將 CDC 70%的資本投入世界上最貧窮的國家，其中 50%必須在北非和南亞。因此 CDC 一直是與英國的海外發展有關。
- ◆ PPP 之所以適用的原因為：
  - ◇ 私人企業募款較易；
  - ◇ 簽訂夥伴合約維持 CDC 的商業原則和投資政策；
  - ◇ 政府在其中擁有少許股份，長遠分享未來好處。
  - ◇ 引進私人企業之管理和擁有權，經由競爭，政府將輔助他

們作更好的投資管理，來擴張在英國和國外的商業機會和服務。這對顧客和整體經濟是有益的。

#### ■ 倫敦地鐵計劃(London Underground)

◆ 政策目標：以 PPP 架構和三家基礎建設公司簽約，藉由其專業來控制建設的時間與預算。

◆ 做法：在 PPP 的倫敦地下化案中，私人合作夥伴被賦有長期的權利來淘汰更新管線基礎建設，在首期的 15 年中要投入 80 億英鎊的新投資，並有很嚴謹的績效團體監督，以確保投資會帶來更好的服務；車站經營和車輛操作仍留在公共領域並。並由衛生安全執行委員會(Health and Safety Executive)來監督。

◆ 至於其他保障公共利益的方法有：

◇ 讓車輛營運留在公共領域；

◇ 不簽署永久讓渡合約，而用 25-30 年的時限轉讓；

◇ 更清楚地列出民間營運需產出之績效（勿像前任政府在 Railtrack 公司的民營化案中僅訂出弱的激勵條例）。

#### ■ DERA (Defence Evaluation and Research Agency)

◆ 政策目標：政府希望能盡速將有技能的國防科技推廣至非國防顧客，並繼續對國防部提供高品質的採購案公平建



議。

- ◆ 做法：政府正在考慮以 PPP 的型式管理國防評估與研究 (Defence Evaluation and Research Agency, DERA)，以期能迅速對變化的客戶要求反應，並釋放其保有的專業技術與知識來造福英國整體經濟。比較機密的部份還是留在國防部內。

#### ■ 郵政局

- ◆ 政策目標：在英國政策白皮書裡，政府的目的是提供出一個商業架構來使郵政事業在國際上更具競爭力。關鍵就在給郵政局新自由和新原則：
  - ◇ 不但可以用獲利再投入未來營運，還可以與其他企業合作並貸得更多的需要款項(但超過一年七千五百萬英鎊的發展投資案則要經部會審核)；
  - ◇ 得以與企業合作進入競爭性的包裹、快遞和流通業；
  - ◇ 繼續從事郵政自由化，建立新機制造福郵政使用者。

#### 【政府與民間雙贏】

PPP 是英國政府在現代化，提供高品質的公共服務，和提昇英國競爭力戰略中的重要方案，推動至今，政府與民間已獲得下述好處：

- 協助公營企業和其他公共領域資產發揮全面潛能
  - PPP 案亦可作為公營企業之經營績效之參考指標，並帶給他們壓力改善企業體質。此外於政府支出檢討(Comprehensive Spending Review)中所承諾之增加公共建設投資並改善公共服務品質，也有了交代。
  - 在公共領域裡，現在只有幾個大的商業化運作在那裏。譬如，倫敦運輸局，BNFL，民航局和 CDC。在許多情況下，是政府以外的顧客上門並依服務性質收費。如果這些商業行為可以擴大，例如引進私人企業之管理和擁有權，經由競爭，政府將輔助他們作更好的投資管理，來擴張在英國和國外的商業機會和服務。這對顧客和整體經濟是有益的。
  - PPP 對於政府推動將更有效率與效益地使用公營資產作出了貢獻。在 1997 年 11 月，國家資產登錄(National Asset Register)第一次地整理出了政府擁有的資產。自此之後，政府部門不斷接到鼓勵售出他們不需要用的資產，同時對無法減省但又無法全部充份利用的資產，藉由私人企業合作夥伴的經歷與財力，作出更好的運用。
- 讓利益相關者皆能公平地獲得利益

PPP 應為所有參與者創造真正的經濟利益。即是確保 PPP 的獲益能公平地分配：

- 於公共領域和私人領域之間。私人企業夥伴和投資者已由 PPP 案的新商業機會並因而獲利。對於公共領域的獲利，要由政府來保障。
- 於公共領域和私人領域裡，亦即是所有利益相關者皆能公平地獲得利益。這包括了顧客、納稅人、私人企業投資者和各組織層次的員工。

#### 四、 政府 PFI 推動架構/民間輔導機制

##### 【英國 PFI 推動架構】

依據 1997 年貝氏公爵第一次檢視過去 PFI 執行成效 (Bates Reviews) 後，英國政府 (嚴格說為英格蘭暨威爾斯) 開始自中央到部會及地方政府建立整體之推動架構，其中包括中央政策單位、部會專責單位、實際採購工作小組及 PRG，以下即其說明：

- 中央政策單位：於財政部內成立 Treasury Taskforce，其中包含 Policy Team 及 Project Team，前者負責擬定中央 PFI 政策及相關作業準則，成員多為公務員；後者負責協助政府部門執行 PFI 個案採購，自民間機構聘請許多經驗豐富之專業人員。原可望此 Taskforce 兩年內將相關經驗移轉至政府部門後即可廢止，但第二次 Bates Reviews (1999 年) 後發現部會採購能力仍有不足，而以常設單位取代。其中前者於 2000 年於為商業司下成立 Private Finance Unit，後者則於 2000 年成立為公司即 Partnerships UK (詳見本章民間輔導機構)。以下先就 Policy Team 主要任務說明如次：
  - ◇ 訂定整體採購政策及策略
  - ◇ 代表政府與歐洲共同體及世界貿易組織及其他國際組織研商採購事宜

- ◇ 研訂採購管理標準程序
- ◇ 訂定電子商務 (e-commerce) 標準，發展並提供相關軟體協助地方政府實行採購
- ◇ 對計畫較大或複雜之採購，如 PFI 採購，提供地方政府策略、技巧等協助及訓練。
- ◇ 規劃及發展新採購技巧
- ◇ 定期檢討各部門之採購過程、技巧及能力
- 部會 PFI 專責單位，其主要任務係依據中央政策及主管目的事業特性研訂較為詳細之採購管理標準程序及標準契約，並協助部會採購工作小組之 PFI 採購作業，對於對地方主管目的事業之財務補助（例如教育部補助地方教育局之學校 PFI 採購經費）則需負責預算審議（詳見後續 PRG 乙節），並定期對計劃執行望況進行檢視，以下即列舉數個部會之 PFI 專責單位：
  - ◇ 國防部之 Head of the public and private Partnership Unit；
  - ◇ 教育勞工部之 Head of Private Finance Division 及 Head of Schools PFI Team；
  - ◇ 環境、交通及區域發展部之 Private Finance Unit
  - ◇ 衛生部之 Private Finance Unit

- PFI 採購部門：各部會及地方政府依據各部會定訂之 PFI 法令及政策及歐市採購程序，負責 PFI 計畫之推動及採購。

- 計畫決策委員會：

- ◆ 組織：

- 由計畫推動或出資機構之高階主管籌組委員會；

- ◆ 任務：

- ◇ 設定計畫目標及執行評估指標

- ◇ 決定重要採購策略

- ◇ 解決計畫障礙

- ◇ 確保計畫目標可達公共建設需求（標準）

- ◇ 決定並控制計畫風險

- 計畫執行工作小組：

- ◆ 組織：

- 採通常為任務編組，是採購機關於計畫構想形成後再遴選跨部門之適當採購人員；其組織係由負責採購機構遴選機關內資深高階主管為計畫領導人，該領導人應具備相關採購經驗且可做某程度之決策，再從機關各部門遴選出計畫推動所需不同專長領域之工作成員組成。一般而言，4Ps 將派員協助地方政府共同辦理案件，如有必要可請 PUK 協助推動，惟

PUK 在該計劃角色及任務將由該地方政府及 4PS 決定。

◆ 任務：

- ◇ 訂定計劃目標及預定辦理時程
- ◇ 按中央訂定 PFI 採購步驟及預定進度執行採購計劃
- ◇ 與計劃外聘顧問充分合作擬定並執行計劃
- ◇ 定期向計劃決策委員會報告

- PRG (Project Review Group): 英國 PFI 預算審核程序與我國促參法類似，地方政府執行 PFI 計劃若涉及中央政府預算補助，則需報中央政府核定，其中以 PRG 為核定單位，係由 Treasury Taskforce 召集其他中央部會共同組成，其預算補助審查流程如下 (1997 年 11 月發布) 如下：

- ◇ 中央政府宣佈於下個會計年度提供地方政府之 PFI 計畫之預算補助總額；
- ◇ 各補助之中央部門宣佈地方政府 PFI 計畫類別補助之優先順序；
- ◇ 地方政府進行 PFI 規劃計畫，必要時委託 4Ps (Public Private Partnership Programme Limited) 公司協助，再向各補助之中央部門提報 PFI 計畫之補助預算建議金額；
- ◇ 各部門將預算補助計畫送 PRG (Program Review

Group) 審核；

- ◇ PRG 依其公告預算審核標準審核提出預算補助申請之 PFI 計畫，必要時會同各部門、4Ps 及請求補助之地方政府部門；
- ◇ 經審核通過預算補助之計畫應由 PRG 發布通知；
- ◇ 審核通過預算補助之計畫將由地方政府暨 4Ps 進行採購程序；
- ◇ 已通過審核之計畫 PRG 將進行追蹤考核，對執行落後之計畫，將予以檢討並通知其他地方政府及相關中央部門。

#### 【民間輔導機構】

英國 PFI 採購之民間輔導機構可分為兩種類型，一為政府輔導設立，一為民間自行設立；前者為協助政府部門辦理 PFI 採購作業，而由政府輔導設立，主要包括 Partnership UK (簡稱 PUK) 及 4Ps(Public Private Partnership Programme)，其公司內部包含所有 PFI 採購所需之各類領域之專家，且其服務對象僅為政府部門；而後者多為現有之相關領域顧問機構，於政府大力推動 PFI 計畫，而部分公司於內部成立 PFI 相關部門，其中又以法律顧問、財務顧問及劃管理顧問最為常見，這類顧問機構在 PFI 採購計畫經常扮演政府部門、民間投資者或融資機構之多方顧問機構。茲將上述顧問(輔導)機構於 PFI 計畫



中所扮演之角色說明如下。另外國內目前因計劃成立 BOT 計劃之個案輔導機構，此章節將對 PUK 成立背景及運作方式作進一步之說明。

■ **Project Team**：負責協助政府部門執行 PFI 個案採購；自民間機構聘請許多經驗豐富之專業人員，主要任務如下：

- ◇ 協助 OGC 研擬中央政府 PPP 政策、作業準則、標準契約
- ◇ 與政府部門合作開發新的公共設施民間參與之機會
- ◇ 個案輔導，包括訂定招商策略、計劃評估、規劃、招商、協商及議約
- ◇ 契約期間代表政府監督民間經營機構
- ◇ 一般性 PFI 採購議題諮詢

● **Partnership UK (PUK) 成立背景：**

1997 年第一次 Bates Review 後於財政部內成立 Treasury Taskforce，其中 Project Team 負責協助政府部門執行 PFI 個案採購，自民間機構聘請許多經驗豐富之專業人員。原可望此 Taskforce 兩年內將相關經驗移轉至政府部門後即可廢止，至第二次 Bates Review(1999 年)後發現部會之 PFU(Project Finance Unit)對於 PFI 採購技巧仍然缺乏(例如招商策略、計劃管理、協商技巧、財務及契約管理)，因此決定延長該 Project Team 之任務，而其組織型態之建議方式(第二次 Bates Review)如下：

方案一：維持以 Taskforce Project Team

方案二：成立一政府利潤中心部門（Fee-earning Agency，  
屬常設單位）

方案三：設立公民合營機構（一種 Public-Private-  
Partnership）

- 最後選擇方案三，其考量重點：
  - 政府組織型態之缺點
    - ◆ 任務編組方式因時間太短技術難以成功移轉政府部門，組織化後又可能因時間太長易流於官僚化；
    - ◆ 政府組織及酬勞難以招募並留住一流人才；
    - ◆ 對個案輔導以採購技術為重點，需 Taskforce 之政府政策較少。
  - 公民合營之優點
    - ◆ 確保民間之資訊、知識及經驗可快速移轉政府部門並達到較務實之財務規劃；
    - ◆ 提供政府部門 PFI/PPP 採購之技術上及財務上協助（可解決政府個案規劃經費問題）；
    - ◆ 允許政府部門於 PPP 簽約個案中取得股權；
- PUK 成立目標

- 結合政府之任務及民間之財務專業能力與準則
- 扮演政府角色實際參與並協助政府部門，從 PFI 計劃構想、評估至招商、協商等作業
- 作為 PFI 計劃政府公益及民間營利兩極目的之協商橋樑及催化劑
- PUK 成立過程
  - 2000 年 6 月成立，初期為公營公司
    - ◆ 承接 Treasury Taskforce Project Team 之計劃及人員
    - ◆ 延續 Treasury Taskforce 之任務
  - 2001 年 3 月將 51% 股權移轉民間機構，並募集 22.5 百萬英鎊資金，民營公司股份結構如下：
    - ◆ 政府：49%；財政部佔 44.56%，蘇格蘭政府佔 4.44%
    - ◆ 民間：51%；由 11 家民間財務機構（例如 Royal Bank of Scotland 等）認股，每家持股比例不超過 7%
- PUK 服務對象及內容
  - PUK 服務對象：政府機構
  - PUK 服務內容
    - ◆ 協助 OGC 研擬中央政府 PPP 政策、作業準則、標準契約

- ◆ 與政府部門合作開發新的公共設施民間參與之機會
  - ◆ 個案輔導，包括訂定招商策略、計劃評估、規劃、招商、協商及議約
  - ◆ 契約期間代表政府監督民間經營機構
  - ◆ 一般性 PFI 採購議題諮詢
- PUK 服務費用付費方式：
 

當個案輔導成功(簽約)時，由民間得標團隊可以下列方式支付：

    - 一次總付
    - 契約營運期間以權利金分期給付
    - 民間特許公司股份
  - PUK 之運作及管理：
    - 公司章程中明訂以政府任務及利益為優先考量
    - 由政府部門組成指導委員會 (Advisory Council) 監督 PUK 之運作，並訂定 PUK 之組織運作準則
    - 財政部可行使特定權利，例如財政部派遣兩名非執行董事；  
PUK 每年提報財務報表給財政部，並由財政部公告之
    - PUK 主要提供個案結構性及財務上之建議，重要採購決策由個案主辦機關決定
    - PUK 之董事及員工受到嚴格之規範，其中董事所擔任其他公

司或組織之相關職務應於網路上公開之，員工亦需每年公開其在民間股東中之持股

- 4Ps (Public Private partnership Programme)

4Ps 是於 1996 年 4 月由英格蘭及威爾斯地方政府所成立，主要係希望藉由 4PS 輔導地方另用 PFI 及其他 PPP 來推動民間投資地方建設及服務。4Ps 除協助地方政府亦輔助地方正負責向中央政府之 PRG(Project Review Group) 爭去地方 PFI 建設經費(詳見本章 PRG 章節)，並與中央政府溝通關於相關作業準則及標準契約之制定。

- 財務顧問

- 諮詢關於計劃之市場性及範圍
- 協助準備財務可行性評估
- 市場投資意願調查以納入計劃內容
- 協助研訂 PSC
- 風險分析、風險確定、風險量化及分擔之工作
- 確保付款條件可提供
- 提供詳細之財務評估標準，以利未來投標文件之評估
- 擔任 PFI 計劃主持人
- 提供財務建議並於協商期間提供建議

- 法律顧問
  - 建構計劃內容及採購方法之諮詢
  - 招標文件之契約議題之諮詢
  - 協商策略尤其在特定之觀點諮詢
  - 契約草擬及定案
  - 其他如稅、土地資產、及環保等相關法律諮詢
- 工程顧問顧問
  - 協助業主定義計劃之工程技術規劃
  - 草擬招標文件之工程技術規範
  - 投標文件審標
  - 施工階段之監工
  - 技術議題之風險評估（量化）
- 專案管理顧問
  - 充分了解政府之 PFI 採購程序
  - 充分了解政府部門之採購需求，並協助採購部門完成相關評估作業；
  - 確定並評估計劃風險；
  - 協助協商、議約（尤其於後續合約監督管理相關條款）。

**【建立國內個案輔導機構之評估】**

鑒於國內政府採購部門缺乏商業知識與經驗，甚至經常連所遴選之顧問機構皆無法提供必要之協助，造成推出之 PFI 案並無法順利發包；此外，由於國內促參案件規模較小，對於前置規劃經費（尤其地方政府）甚至無法編列，而英國 PUK 之輔導機制及收費方式，應可提供政府採購部門提供促參案件之技術性及財務性協助。且對於大型案件亦可協助政府部門遴選適合顧問機構以執行前置規劃工作。此外，因該機構將扮演政府角色協助政府進行案件規劃、協商議約等，應限制其服務對象僅為政府機關以利益迴避。現階段此類個案輔導機構之成立方式，建議如下：

- 現有政府組織挑選適合人選改組成立

- ◆ 優點

- ◆ 可從現有之政府組織內籌組而成，成立時間較快；
- ◆ 了解政府作業程序及相關規定。

- ◆ 問題：

- ◆ 政府組織及酬勞難以招募並留住一流人才
- ◆ 公務員缺少商業技巧

因民間機構面對快速變化的商業競爭環境，淬煉出民間部門及其員工對商機及顧客需求之掌握以及經營管理理念之創新、經營效率及彈性、商業談判技巧是

沒法在公共部門複製的。

◆ 解決方式

- ◆ 可從民間聘請對於具相當務實經驗之專業經理人共同作業，或許可考量從國外聘請此類專家。
- ◆ 建立個案輔導獎金制度，以激勵公務員積極輔導個案進行並成功簽約。

● 以現有訓練/研究機構內成立

◆ 優點：

- ◆ 可從現有訓練/研究機構內成立，需時較短；
- ◆ 此類機構人員素質良好，且可很快招募相關人才。

◆ 缺點：

- ◆ 類似公務員，人員較缺少商業技巧；
- ◆ 人員流動較為頻繁，經驗難以累積。

◆ 解決方式

- ◆ 合約要求應聘請國外辦理政府民間夥伴關係之專家共同作業。
- ◆ 以中長期契約委託該機構辦理此項業務（但應有執行效率不佳等之契約終止條款），以使工作人員投入工作

● 另行成立個案輔導之財團法人組織



- ◆ 優點：
  - ◆ 可直接從民間機構聘請各相關領域之專業人士參與。
- ◆ 缺點：
  - ◆ 因從頭建立，成立時間較長；
  - ◆ 政府需開始需投入大量資金；
  - ◆ 該機構未來運作之不佳時，較難終止。
- ◆ 解決方式：
  - ◆ 應找到適當核心人選，以建立之個人其專業榮譽，委以重任；
  - ◆ 應審慎訂定相關組織及人員之規範辦法，以防止弊端。

## 五、 員工移轉問題

由於 PPP 計劃牽涉到工作與組織的變更，這種轉變給政府部門現職員工帶來了未來工作之不確定性，而英國政府亦了解到員工是 PPP 案未來計劃推動成功與否之基石，雖然政府不能保證 PPP 計劃對員工未來工作之保障，但英國政府卻亦提出了許多措施，使員工覺得被公平對待，而停止抗拒進而願意致力於 PPP 計劃之推動。特別的是，政府要員工都能感覺到他們也是改制後組織之投資者。除了政府要確保員工的雇用條件、退休金等被保護。更要使員工了解當 PPP 案成功時他們也會受惠，例如獲得新的商機和新技能。以下即說明英國政府對於 PPP 計劃有關員工保護之相關政策及措施：

英國政府依據歐盟規定員工轉移之相關保護法令（ Transfer of Undertaking Protection of Employment Regulation，TUPE）【即：使得員工之相關工作條件與福利應由甲公司轉移到乙公司】，在 2000 年 1 月出版的首相辦公室的文件（ Cabinet Office document）闡明 PPP 計劃之「公務員工的轉移」應符合下列原則：

- 政府與民間簽訂 PPP 契約時，除非特殊情況，員工轉移議題應以 TEPU 作為基礎；
- 對於 PPP 計劃之次承攬契約，自政府部門轉移之員工亦可適用

該法令；

- 此外該聲明中亦規定 PPP 計劃應對員工之勞務退撫金，公基金，資遣費等作妥善安排。

英國財政部出版的「財政部特別委員會政策聲明第四號」(1998 年 10 月)闡明：

- 政府於 PPP 計劃推動過程應與員工及工會全面並持續溝通；
- 政府在不危害合法商業利益前題下，整個 PPP 採購過程應透明化。

此種指導原則建立後，PPP 其實在政府更加公開進行公共事務商業化的行為上，作出了典範。與其他單位如 NHS 對地區圖書館的合約細節作規範的行動相輔相成。

英國政府在 1999 年 6 月宣佈了五點 PPP 案員工的退撫金保護措施：

- 民間新雇主應提出較政府部門優渥之員工退撫計畫。
- 對於 PPP 案之次承攬契約，自政府部門轉移之員工亦可適用上述規定；
- PPP 案員工轉移議題應與員工及工會諮商；
- 應提出多種退撫金轉換的方案以供員工自行選擇；例如倫敦鐵路地下化和 NATS 等 PPP 計劃轉入民間作業之政府員工也可考慮

將退撫金仍然留在公共部門裡。

- 如員工退撫問題未解決，政府部門不應通過的 PPP 案。

### 【PPP 案中對政府員工之誘因】

- 新機會和新技能
  - 公共部門組織轉移到民間部門通常會增加商業潛力（市場擴大與多元化）。譬如「國家儲蓄銀行」的 PPP 案，政府多餘員工將轉任至民間投資公司之其他事業服務。
  - 許多商業組織瞭解到員工是它們最大的資產，因此對員工的技能投資就是對本身企業的投資。例如 BNFL 案例中，國務卿對該公司所設下的績效目標包括其對技能和生產力提昇改善的承諾。這使得員工理解到他們將是公司未來成功的要素，也與公司的彼此未來夥伴關係不可分割。
- 員工夥伴計畫

政府也會考慮其他的機制來激勵員工作為好夥伴。一連串的員工夥伴計畫，如績效獎金制度訂定（較適合管理階層），到民營 PPP 公共業務的公司所創的獎勵制度，這些安排應該以「個案（case by case）」來決定。民間機構所提對於政府原任員工之相關優惠措施有時亦作為 PPP 計劃採購時之評選項目或協商議題。特別是在一些併入民間主權的公營事業，政府將會準備一些為員工財

政著想的夥伴計畫：

- 員工在各階層，不僅僅是管理階層，都是公司的資產；
- 保證員工是 PPP 案獲取經濟利益的長久夥伴；
- 激勵員工與管理階層在向 PPP 案進階過程中改善績效，以引入民間夥伴之本意產生最大成效；
- 將員工與投資者之利益齊平考慮，激勵員工在 PPP 案中經常改進效益和生產力，賦予中長期的公司利益；
- 支持政府的「公司對員工配股」單位倍數成長的目標。

如何達成上述目標端視 PPP 的型式和發展階段：

- 在 1999 年 11 月，政府發佈了一份員工入股計畫書，如果 PPP 案裡有釋股，員工可以作為中長期持有，而非短期賣售。配股的多寡就以績效為準。
- 假如 PPP 案牽涉的是換售，或是只有一位民間夥伴，在沒有公開的股價認購制度下，仍可實行員工分股，但要作出適當安排使其努力增長企業價值。配股的多寡可以績效為準。
- 還有，員工夥伴計畫其實可以在 PPP 案設立前就實施。以員工的表現來決定股份分配。在第三章中有提到，釋股能對真正 PPP 案股價產生重要決定。當然，釋股之前員工夥伴計畫

中的股份是以虛擬為基礎的。

- 只要有一部份或全部組織還留在公共領域裡，政府就要考慮如何激勵他們改善績效。

## 六、 訓練計劃

英國政府初期以政府與民間夥伴關係觀念之形成以及熟悉採購程序為主，大約 2-3 年間已訓練了 3,000 位以上之地方及中央之公務員。爾後及以特殊專業領域訓練課程，例如協商技巧及專案融資等，目前著重於地方採購人員訓練計劃。

其訓練方式係委託民間財務顧問公司－Pricewaterhouse Coopers 辦理有關政府 PFI/PPP 採購人員之訓練，本課程係根據 Treasury Taskforce 所訂定之 14 項 PFI 項採購步驟分成 7 種不同訓練課程(表 7.1 說明各種課程配合之 14 項 PFI 採購步驟)，並配合採購人員實際執行 PFI 採購進行，例如採購人員即將或正在進行某項採購步驟，即可去參加特定之訓練課程，以期達到更加之理論及實務訓練。以下即介紹其主要課程安排如下：

- 課程一：PFI 採購適用性探討
- 課程二：PFI 採購程序
- 課程三：PFI 採購協商技巧
- 課程四：如何建立 PFI 計劃之 PSC (Public Sector Comparator)

### 參考計劃

- 課程五：PFI 財務計劃
- 課程六：PFI 計劃專案融資

- 課程七：PFI 計劃管理

茲將上述七項訓練課程之參加對象及訓練內容說明如下：

- 課程一：PFI 採購適用性探討

參加對象/目標：為初辦 PFI 採購之人員設計，使採購人員了解特定採購計劃是否適用 PFI 採購方式辦理，並了解 PFI 採購程序。

- 課程內容：

- ◆ 了解 PFI 採購政府與民間夥伴關係政府角色扮演；
- ◆ 了解一個良好 PFI 採購模式應具備之要素；
- ◆ 如何設定計劃目標並訂定使用需求；
- ◆ 如何評估 PFI 計劃之財務可負擔性；
- ◆ 了解計劃風險分擔及管理之重要；
- ◆ 如何創造計劃誘因。

- 課程時間：1 天

- 課程二：PFI 採購程序

參加對象/目標：為需要整體 PFI 採購程序之實務訓練而設計，其目標為建立 PFI 基本觀念並熟悉採購技巧。

- 課程內容：

- ◆ 解釋 14 項 PFI 採購程序；
- ◆ 強調如何讓 PFI 採購計劃更具效率及效益（例如如何利



用已建立之財務模式軟體、標準契約及網路資訊)；

- ◆ 了解 PFI 之付款機制、風險分擔。

- 課程時間：2 天

- 課程三：PFI 採購協商技巧

- 參加對象/目標：適合即將或正在辦理 PFI 協商之採購人員以  
探討協商原理及技巧。

- 課程內容：

- ◆ 探討協商原理及技巧；

- ◆ 實際案例分析；

- ◆ 以分組討論方式模擬協商作業並學習協商經驗。

- 課程時間：2 天

- 課程四：如何建立 PFI 計劃之 PSC (Public Sector Comparator)

參考計劃

- 參加對象/目標：適合即將或正在建立 PFI 計劃之 PSC 參考  
計劃，或負責 PFI 補助之預算審議人員。

- 課程內容：

- ◆ 如何利用基本規劃資料來建立以公務預算執行時之參考  
計劃；

- ◆ 如何設定基本假設參數及風險因子；

- ◆ 如何比較 PSC 及 PFI 計劃之最佳經濟效益。

- 課程時間：1 天

- 課程六：PFI 計劃專案融資

- 參加對象/目標：適合即將或正在辦理 PFI 採購計劃之財務規劃人員。

- 課程內容：

- ◆ 了解專案融資原理；

- ◆ 吸引民間投資誘因；

- ◆ 如何評估投標者之計劃籌資能力；

- ◆ 探討不同融資管道及趨勢；

- ◆ 分析計劃融資架構；

- ◆ 實際案例分析。

- 課程時間：1 天

- 課程七：PFI 計劃管理

- 參加對象/目標：為使契約執行階段之合約管理更為有效，訓練 PFI 採購團隊了解契約訂定及監督之重點及技巧。

- 課程內容：

- ◆ 如何設計合約條款；

- ◆ 如何於契約階段建立政府與民間良好互動關係。

■ 課程時間：1 天

## 結論與建議

一、現階段國內民間參與公共建設之推動長期策略應以建立制度為主軸，而短期策略可以找數個較可行計劃，投入相關資源優先推動

英國自 1992 年推動 PFI (Private Finance Initiative) 計劃以來，因初期僅有『所有公共建設新投資案，應全面考量以 PFI 模式辦理採購 (Universal Test)』之政策，而無相關配套措施，造成政府和民間部門的資源被過度消耗，且多數個案無法順利推動，因而使得民間對 PFI 計劃抱持觀望態度或甚至失去信心，導致初期推動成效不彰。該國於 1997 年全面檢討 PFI 執行情況後放棄全面適用 PFI 之政策，並從如何去有效推動計劃並掌握時程等結構性問題著手，進行制度面之改革，進而顯著提高 PFI 推動績效(詳本報告書第二章)。而且一旦這種政府與民間夥伴文化形成後，創新之作法隨處可得，政府的範圍有多大，機會就有多大。建議國內現階段推動民間參與公共建設之做法，應以建立長期性制度為主軸，而短期策略可將促參計畫推動優先順序作安排，挑選數個較可行計劃，充分運用相關資源，有效推動，以建立政府與民間信心。

二、民間自行規劃促參案件之模式不應作為政府部門對於民間參與公

### 共建設創意或規劃不足之主要政策建議來源

由於民間機構面對快速變化的商業競爭環境，對於經營理念之創新、顧客需求之掌握以及商業與管理的專門知識都較政府部門為佳，因此借重民間機構來尋找新的獲利商機進而提高公共服務品質並創造社會價值，係一舉數得之方式。惟以目前國內促參法開放民間自行規劃方式使用政府資源以參與公共建設之投資興建，常係因政府部門缺乏前置規劃費用及專業知識及創意，倘無一套有效之作業規定及稽核辦法，易流於弊端或損及大眾利益。英國政府主動地採納商業界的意見來發展出更為寬廣的政策（詳本報告書第一章），其做法乃以各種不同政策顧問組織提出政策建言，由政府部門審慎評估計劃構想並定訂相關招商條件（類似促參法政府規劃之案件做法），將可避免經由民間自行案件主辦機關審核決策粗糙或黑箱作業所致之弊端。而政府規劃促參案件所需之龐大顧問費用或許可參考英國 Partnership UK（本報告書第四章）所採用之民間得標者付費方式辦理。

### 三、引入民間參與公共建設之原則首先要確認政府責任，其次係將政府資源與民間潛力作最佳之結合

在公共建設議題上政府之責任乃為滿足大眾需求，提供現代化高品質之公共服務。目前藉由民間資金及參與以改善公共服務

之質與量，並將政府部門資產（包括公營事業）之全部潛力發揮出來產生更高價值及創造整體經濟利益為各國所努力之目標。而引進民間資金興建營運公共建設，首先應確認政府責任包括：一）檢視公共建設是否符合大眾需求，並決定提昇公共服務品質之最佳方案；二）訂定公共服務品質、績效及安全標準，並有效監督；三）確保公眾的利益沒有被犧牲。其次，再將政府資源與民間潛力作最佳之結合（詳本報告書第三章）。而英國之做法如下：1997年實施國家資產登錄（National Asset Register）第一次地整理出了政府擁有的資產後，激勵政府部門將他們不需要用的資產，作出更好的運用。而各部會為確保其新的投資案係建立於現有設施之基礎並充分評估投資目的、需求及條件等因素，亦開始著手調查各部會之擁有設施（備）、分析設施之現況及利用率，再予評估現有設施是否滿足需求，並訂定出各部會投資策略（Departmental Investment Strategy,DIS）。而教育勞工部施行資產管理計劃（Asset Manage Plan,AMP）將轄內所有學校實施資產管理計劃，以作為中央補助地方教育局之基礎，其目標包括：提高教育水準、提供現代化設施（備）、有效利用學校設施資源提供社區居民使用，再決定設施改善之先後順序，再以 PFI/PPP 採購方式由民

間參與投資興建並營運。當各部會了解設施需求及利用狀況後，並依據各目的事業特性訂定相關標準後，即以達到政府施政目標作最大之開放（詳本報告第三章）。而開放之做法有時主動地採納商業界的意見來發展出更為寬廣的政策（詳本報告書第一章）。

#### **四、成立促參個案輔導機構，初步建議可由現有政府組織挑選適合人選改組成立或於現有訓練/研究機構內輔導設立或以財團法人組織型態籌設個案輔導機構**

鑒於國內政府採購部門缺乏辦理民間參與公共建設之商業及其他相關專業之技能與知識，經常連所遴選之顧問機構皆無法提供必要之協助。且國內促參案件規模較小，尤其地方政府對於前置規劃經費常因無法編列預算，致計劃推動困難。而英國 PUK 之輔導機制及收費方式，應可提供政府採購部門提供促參案件技術性及財務性之協助。其任務如下：對於小個案可輔導主辦機關辦理計劃評估、規劃、招商、協商及議約等前置作業及招商工作，對於對於大型案件亦可協助政府部門遴選適合顧問機構以執行規劃工作。另外亦可協助政府部門開發新的公共設施民間參與合作之機會。而該個案輔導機構之成立方式初步建議有三方案：

（一）由現有政府組織挑選適合人選改組成立；（二）於現有國

內訓練/研究機構內輔導設立；(三)以財團法人組織型態另行籌設個案輔導機構。以上方案優、缺點以及解決方式詳見本報告書第四章建立國內個案輔導機構之評估乙節。

#### **五、辦理國際型政府與民間夥伴關係 (PPP) 研討會並引進國外專業技能，以打開國內顧問機構閉門造車之局面**

英國經過十年之發展而形成全球矚目之政府與民間夥伴關係文化，不論是政府部門與民間業者都致力扮演一個好的合作夥伴，而顧問公司經常是其中之催化劑，並活躍於政府部門、民間投資者及銀行等三方團體。本次參訪感受到英國顧問機構之專業能力以及對市場之敏銳度及靈活度。建議現階段本會可委託相關單位辦理國際型 PPP 研討會，引進其他國家開發創意及專業技能。未來並可考量利用合約機制，將國外顧問機構之專業技能引進國內顧問市場，以打開國內顧問機構閉門造車之局面。

#### **六、協助主辦機關遴選顧問機構以做好促參案件之規劃**

由於促參案件合約期限非常長，若未做好先期規劃將造成後續履約困難，導致政府、民間或民眾長期性之損失。英國即曾因以較低之價格出售公營事業而最後再予立法補救。因此建議以下列各項措施來協助主辦機關遴選合適顧問公司：(一)協助主辦機關



清楚定義顧問工作內容及驗收辦法；(二) 顧問遴選辦法應以競爭方式產生，但不要以價格為唯一決標機制；(三) 強化顧問機構評比作業並予公開，未來可考量擴大民間參與公共建設貢獻卓越獎加入最佳專業顧問機構獎項，以促使顧問機構提昇自身能力及服務品質協助業主完成前期規劃，以建立口碑。

#### 七、建立標準化契約文件以增加計劃推動效率

民間參與公共建設案件之投資契約為未來政府與民間夥伴關係運作之關鍵，惟因個案差異性頗大，無法制定單一契約條款一體適用所有案件。然而文件標準化確實可省下不少的法律及相關費用、縮短協商亦約時間、並可減少辦理人員因專業知識不足或疏失而造成未來契約履行之困擾。建議本會可就促參法主管機關立場先行建立標準契約要件，再由各中央目的主管機關就主管目的事業之特性定訂較為詳盡但具彈性之標準契約內容。

#### 八、民間參與公共建設案件政府補助經費之預算程序可參考英國

##### **PRG 做法**

依據促參法個案如未具完全自償能力，政府得就非自償部分予以補貼，且該項補貼應循預算程序辦理。爰此，主辦機關完成規劃後尚待該預算通過審核才可執行，造成計劃延誤。英國之 PRG (Project Review Group) 做法可供參考，其程序略述如下：中

中央政府宣佈於下個會計年度提供地方政府之 PFI 計畫之預算補助總額及計畫類別補助之優先順序；地方政府向各補助之中央部會提報 PFI 計畫之補助預算建議金額，通過 PRG 審核預算補助之計畫再由地方政府進行採購程序；再者 PRG 進行追蹤考核計畫執行情形。

#### **九、增加主辦機關對於公共建設開放民間參與之誘因**

目前主計處以制定相關辦法（增加統籌分配款）來鼓勵地方主辦機關推動民間參與公共建設。而英國之開放市場（Wider Market Initiative）規定主辦機關經由引入民間商業機制所增加之收益，主辦機關可逕行留用，不需繳庫之做法（詳見本報告書第一章），將可激勵主辦機關積極引進民間商業機制以有效利用其管理之政府資產。初期可從通案性小個案，例如學校既有設施開放民間經營等，以增加主辦機關辦理誘因。

#### **十、促參人員訓練計劃應著重於理論及實務配合訓練**

英國政府 PFI 採購人員訓練初期以政府與民間夥伴關係觀念之形成以及熟悉採購程序為主。爾後即以特殊專業領域訓練課程，例如協商技巧及專案融資等，並配合採購人員實際執行 PFI 採購步驟進行，施以特定訓練課程，以將理論實際應用於實務採購上（詳本報告書第六章）。

十一、委託民間單位辦理民間參與公共建設刊物，以推廣政府與民間夥伴關係之觀念並提供資訊交流之平台，達初期促進推廣效益，而長期可形成個案辦理資訊公開之文化

英國除各參與 PPP 之政府與民間部門已自行建構完整之資訊網站外，該國尚有一些關於 PPP 之網路報導及專刊，例如 PFI Report 即平實報導英國政府與民間部門執行 PPP 之情況、招商資訊及各界輿論。目前環保署委託民間相關機構（基金會或媒體業者）辦理各項環保專刊可為本會參考。

十二、員工是 PPP 案未來計劃推動成功與否之基石，政府與民間之夥伴關係應將員工之夥伴計劃納入考量

與國內情況類似，由於 PPP 計劃牽涉到工作與組織的變更，這種轉變給政府部門現職員工帶來了未來工作之不確定性，因此在英國推動 PPP 計劃亦遇到來自員工之抗爭。而英國政府卻亦提出了許多措施，除了政府要確保員工的雇用條件、退休金等被保護，更要使員工了解當 PPP 案成功時他們也會受惠，例如員工也是改制後組織之投資者並可獲得新的商機和新技能。在英國將員工之保障議題當成民間申請人之甄審項目之一，使員工覺得被公平對待，而停止抗拒進而願意致力於 PPP 計劃之推動（詳本報告書第五章）。

## 訪談紀錄

日期：90年9月26日

受訪機構：International Financial Services；

受訪者：Mr. Stephen Harris（Head of International Strategy）

受訪內容：

- 本次參訪成行主要安排者之一，首先介紹英國 PPP 計劃執行現況（詳本報告心得第一章），並介紹在英國 PFI 計劃政府、民間投資者、民間顧問公司、銀行團扮演之角色及互動關係（詳本報告心得第四章）。再說明本次行程安排內容及各參訪單位可以提供之資訊。
- 對於民間單位借款成本比起公營單位來得高之議題，Mr.Harris 回答，目前英國民間單位借款成本比公營單位去籌借已不會高出很多，差異約在 3% 的範圍之內了。PFI 合約，一般而言成本很高，所以這差度所佔的比例就不甚明顯。尤其是初設費資金投入約僅佔 PFI 所需成本的 22%。再者，由募集資金所產生的投資價值，將會遠比借貸額度來得大。民間單位可由下列途徑獲得較高借貸成本的補償，例如引在合約期間入民間創新設計、建造、維護和運作所創造出營運效益；在設計和運作間產生效率與整合的功能；更重視資產的品質以改進長期的維護與運作成本；對風險有

更好的管理等。

- 對於我所提出之 PFI 案是否將成本轉到未來承受問題，Mr. Harris 回答：在傳統採購計劃，政府部門在公共建設投資時不重視工程合約執行效率，造成工程預算增加及延後完工等缺失例如三叉式潛艇案(由 1 億英鎊追加到 3.14 億英鎊；晚兩年半完工)； Jubilee 工程案 (由 21 億英鎊追加到 35 億英鎊；晚兩年完工) 等。且經常忽略未來設施維護、營運管理成本，並常因不當設計及管理致增加設施 (備) 汰換率及營運費用。而 PFI 計劃已將興建營運風險移轉給民間機構，並能充分掌握未來操作營運預算，好的 PFI 案對未來的運作之品質有長期的承諾，且才能在合約結束後將服務主體歸還給政府。另外，長期的 PFI 契約都保留定期檢討契約內容之彈性，已提供政府部門作最佳之契約安排。
- 對於何時採用 PFI 採購方式之議題上，Mr. Harris 表示政府考慮的因素包括：(一) 計劃規模與複雜程度。若地點很多則需要商界供應鍊 (Supply Chain) 的整合。(二) 能否引進民間更多之設計和運作的創新？(三) 能否與其他的 PFI 案合併以期減低交易成本？(四) 公共部份與私人營運的責任能否清楚劃分出來？

日期：90年9月26日

受訪人/機構：Mr. Martin Darcy

為獨立顧問；曾於 United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) 任職，目前協助英國及其他國家（歐洲、非洲等國家）檢視該國之民間參與公共建設現況並提供相關政策建議。

受訪內容：

- 說明民間財務提案 (PFI, Public Finance Initiative) 及公民合作 (PPP, Public Private Partnership) 之關係，並譬喻 PFI 為荷包蛋之蛋黃部分，而 PPP 為蛋白部分，即 PFI 為 PPP 之一種類型。PFI 為 1992 年英國政府推動『引進民間資金投入公共建設』時即使用之名詞，且陸續制定了許多相關法令及規定加以規範；而 PPP 係泛指公司合作之關係，是無特定之範圍。此外，又介紹英國其他 PPP 之類型，資產處置、國營企業民營化、夥伴公司、公民合營等，有關各類 PPP 之型態詳見本報告書心得第一章。
- 介紹英國政府為有效利用政府資源並充分發揮引進民間投入公共建設領域之經營成效，而制定了許多重要政策，包括 Wider Market，詳見本報告書心得第一章。

- 當問及在英國個案公告後成功簽約之機率為何時，其回答英國政府自 1992 年起大力推動 PFI 制度，要求各級政府於公共建設採購前需優先考慮以 PFI 方式進行 (Universal Test)，以解決政府面臨之財政困難，並結合政府與民間之力量。惟早期政府及民間都缺乏 PFI 採購經驗，因此個案推動進度緩慢且成功簽約大約只佔 25%。因此英國政府於 1997 年檢討過去 PFI 施行狀況 (Bates Reviews) 而於財政部成立 Treasury Taskforce 後由中央制定統一之遊戲規則，並輔導部會進行採購，使得個案堆行順暢，個案目前成功機率達 80% 以上，有關英國推動 PFI 計劃之發展詳見本報告書心得第二章 (英國 PPP 經驗)。
- 說明對於一個 PFI 計劃並不一定需要移轉，例如一個社區之學校建設可能因社區人口之老年化，30 年之營運期後可能不再需要該學校建設。
- 融資銀行對計劃之權利部分，其說明融資銀行與民間投資者簽訂之 Direct Agreement 具 Step In Right，即規定民間機構營運不佳時銀行有介入權，且一般融資機構會於投資公司之董事會上佔有席次，如民間投資機關銀營運不佳導致政府付款減少時，直接影響是民間機構之償債能力，融資機構將會採取相關措施，例如更換經營人等以補救。

日期：90年9月27日

受訪機構：KGMP Corporate Finance，

是國際知名財務顧問公司於1986年併購Peat Marwick及Klynveld Main Goerdeler而成立，目前全球159國家已設立891公司，員工數超過10萬人，年營業額達135億英鎊，英國第二大之PFI財務顧問機構。該公司協助政府及民間部門進行PFI/PPP採購/投標作業。

受訪人：Timothy Stone，Chairman of PFI/PPP Business of

受訪內容：

- 付款機制通常以民間機構提供服務之質與量來付費，例如公路將整條公路切成上百個區段，並以廠商維持多少區段之正常營運及路面維持品質計算付費標準。在地方其付款機制以「Contract Structure Test」之措施（由DETR制定），規定地方政府關於PFI合約制定實應規定付費方式將隨著民間機構提供服務水準而有所變化，低於規定標準時，則減少付費，甚至不再付款，直至服務品質有所改善後才恢復。不同於台灣成立個案稽核單位之做法，而直接由使用單位來進行評分。
- 介紹英國PFI之推動架構，在中央政府（主要係指英格蘭及威爾斯政府）由財政部商業司之PFU（Private Finance Unit）負責中



央政策及標準採購作業程序之草擬，部會各有其 PFU 負責部會之 PFI 採購政策制定主管目的事業之採購作業準則及標準契約。個案辦理時將籌組工作小組及決策委員會屬任務編組，前者係由採購機關各部門遴選合適人選擔任，而後者通常為計劃出資者或使用者，工作小組應定期向決策委員會報告（詳本報告書第四章）。

- Mr. Stone 認為 PUK 是個很奇怪之單位，似乎沒有存在之必要。而英國之顧問公司（財務、法律、工程等）在政府 PFI 採購扮演很重要之角色，且通常活躍於政府、民間及銀行團，而 PFI 推動不論是政府或民間部門都將投入大量之資金於前期規劃（投標）作業，唯有經過這種不斷地多方討論將討論出最佳經濟可行方案。據統計英國之 PFI 計劃比傳統採購省下 17% 之工程投資費用，並可藉由協商引進更多之民間創意。
- 說明英國為了支持企業界，政府將減少補貼而強調夥伴關係。一些與貸款有關的例子為：DTI's Enterprise Fund（貿易工業部企業基金）、Launch Investment Programme（創業投資計畫），這些都是幫助工業界來分配公共與私人領域間的責任。投資所產生的收益將用來償還貸款。

日期：90年9月27日

受訪機構：Private Finance Unit, Office of Government Commerce，  
Treasury，其前身為 Treasury Taskforce 屬任務編組，於  
2000年4月在 OGC 下設立常設機構，為英國推動 PFI  
之中央政策單位。

受訪者：Mr. Robin I. Morgan(Deputy Head of PFU)

受訪內容：

- 說明 Treasury Taskforce 係在 1997 年新政府委託 Sir Bates 所作之 PFI 執行狀況檢視後所成立，並且在 Sir Bates 所作第二次檢視後成立他們部門（OGC 之 PFU，為政策部門），及 Partnership UK（為專案輔導機構），相關內容詳本報告書心得第一及四章。
- 說明自 1997 年成立 Treasury Taskforce，至 2000 年為止英國政府已簽訂了 150 個 PFI 合約，牽涉到的投資額超過 120 億英鎊。預計 2000 年後之未來三年，將在擴大 PPP 運作模式下，再簽署 200 億英鎊的合約，且以醫療保健，教育，和交通運輸為優先推動。
- 闡述 PFI 之優點例如使得公共部門藉由民間的活力、創新與效率、投入自籌成本、技術與經驗之私人投資者的治理精神中獲

益。並藉由民間的加入可讓錢用在刀口上，也就是說，在有限的資源裡，以提供更多極必要的服務，以及達到比更好之公共服務品質。2000年1月英國政府曾做了一個報告認PFI案的確產生更高的價值，比一般傳統案省下17%採購。

- 有關問及英國PFI之法令架構議題，Mr. Morgan說英國並未對PFI通案立法，惟採購單位若為地方政府，則需要有一法源依據。因此DETR(Department of Environment, Transport and Region)於1997年12月發布Local Government (Contracts) Act 1997以鼓勵並提供地方政府與民間以夥伴關係共同提昇大眾公共建設品質，該法條之主要內容如下：1)明確規定地方政府與民間機構定訂合約之權利範圍；2)作為政府批准民間長期特許合約之法源根據，除了司法或稽核審查外，提供該合約合法性之保證；3)確保契約遭終止時投資商可獲補償；4)當特許合約之合法性遭調查時，僅需經簡易且強力之核准程序或由法院直接下令該合約得繼續執行。另外對於NHS(National Health Services)因係基金會型態，亦於1997年7月因此制定了PFI Promotion Acts以提供法源依據。有了這些法源及相關配套措施後從1997至2000年共簽訂了三十幾個醫院合約。這是NHS設立以來新醫院設施類別內的最大投資，及520所學校PFI計劃。

- 關於民間投資興建公共建設之參與範圍，Mr. Morgan 說明沒有兩個 PPP 計劃是一樣的，其雖有基本原則（例如學校 PFI 計劃，為增加計劃效益，通常允許學校設施開放給社區民眾，惟中小學顧及安全會要求於學生放學後再予開放設區使用）。並介紹一些網站可下載相關資訊，本議題整理如本報告書心得第三章。

日期：90年9月28日

受訪機構：AON Group Limited

受訪者：Steve Stacey (Executive Director)

受訪內容：

- 說明 PPP 計劃係以風險分擔為基礎，引導民間資金投入公共建設計劃，政府與民間就其負擔與管理之風險能力，共同承受計劃風險並按承擔風險之高低，分配未來營運收入。且每個計劃皆有不同之計劃風險，並與計劃型態、計劃位置、參與者皆有相關。
- 闡述完整之計劃風險管理首先應確認 PPP 計劃各階段（例如投標準備、興建、營運、移轉階段）之風險，再予以量化，評估各種風險之發生機率及可能產生之影響（以財物損失量計）。並決定各項風險之發生機率以及造成損失之二維矩陣，其中發生機率小且造成影響小是可忽略之風險，而發生機率大且造成影響大者為應找尋替代方案之風險。若非兩個極端則為可管理之風險，或以購買保險或由計劃參與者就最能事項風險之一方來分擔。
- 風險分擔原則：1.所有計劃皆有其風險分擔特性；2.風險分擔應由最能管理事項風險之人來分擔；3.風險分擔原則最佳之財務效益為基礎；4.購買保險為最後之方案。
- 在購買保險來加以避險，惟仍需考量購買保險之費用，與風險本

身產生影響及機率之乘數比較。例如過去曾有案例，花了六百萬英鎊購買一保險，而是項風險之上述乘數僅為五百萬。常見購買險種，興建階段有綜合營造險、產物險、船運險、第三者任險、勞工險、車輛險等；營運階段有產物險、第三責任險、勞工保險、車輛險、營運收入等；其他如環境破壞、潛在缺失、發現古蹟場址、犯罪等。

- 說明 Contingency 概念，未來營運階段可能預期之營運收入短缺，亦應將該風險列入 Contingency。

日期：90 年 9 月 28 日

受訪機構：Trade Partners UK, Oversea Investment & Insurance  
Business Group, Department of Trade and Industry,

受訪者：Ms. Kamala Sekar(Head of Export Finance and Overseas  
Investment Insurance)

受訪內容：

- Ms. Sekar 說明該單位主要任務為提供英國公司海外投資資訊，並協助企業在面臨海外投資時所遭遇之問題。在我表明台灣已定訂專法以推動並獎勵民間機構參與公共建設計劃，及目前國內民間參與公共建設之推動情況後，她表示未來我們可提供他們國內這類招商資訊，他們會將相關資訊提供給想至海外投資之企業了解。

日期：90 年 10 月 1 日

受訪人/構：PFU of Scottish Executive Financial Services

受訪人：Andrew Clearie (Project Manager),

受訪內容：

- 說明蘇格蘭政府雖有獨立於英格蘭政府之推動組織，但他們還是參考英格蘭所制定出來之 14 項作業準則及標準契約，且它們亦是 Partnership UK 之股東成員之一因此。
- 說明自 1997 年 5 月以來，英國簽了 150 個之 PFI 合約，牽涉到的投資額超過 120 億英鎊。其中在蘇格蘭超過十億英鎊。反觀在 1997 年以前蘇格蘭僅幾乎沒有個按成功簽約，其主要原因為(一) 成立 Treasury Taskforce 之 Policy Team 及 Project Team 以定訂標準採購程序/契約以及協助政府部門進行 PFI 採購(二) 優先推動適宜個案，且全面適用 PFI 政策 (Universal Test) 是項錯誤(三) 部會已累積經驗 (詳本報告第二章)
- 說明蘇格蘭 PFI 計劃推動小組為一臨時任務編組，視計劃規模及特性決定人員數，並由主辦機關各部門找各領域專家，包括法律、財務、工程及計劃管理等，推動小組上置決策委員會主要為出資單位或部會首長。推動小組視計劃需要外聘專業顧問予以協助，並定期向決策委員會報告 (詳本報告第四章)。



- 民間參與公共建設之原則範圍並無明文規定，惟上述決策委員會將有計劃出資者或使用者視個案特性而定例如學校或醫院決策委員會成員中學校校長或醫院院長，他們就會就使用單位之政策考量，決定開放範圍（詳本報告書第三章）。
- Mr. Clearie 認為 PUK 對於政府辦理 PFI 採購時協助很大，尤其是政府部門缺乏相關之採購經驗，有時甚至連遴選顧問公司都有困難。
- 介紹英國 PFI 之推動架構，在中央政府（主要係指英格蘭及威爾斯政府）由財政部商業司之 PFU（Private Finance Unit）負責中央政策及標準採購作業程序之草擬，部會各有其 PFU 負責部會之 PFI 採購政策制定主管目的事業之採購作業準則及標準契約。個案辦理時將籌組工作小組（詳本報告書第四章）

日期：90 年 10 月 2 日

受訪機構：HalcrowGroup Limited；

受訪者：Eur Ing Neil Johnstone(Director)；

Tim McQue (Regional Manager Europe & Central Asia Region);

Kenneth M S Stewart(Project Director, Building Structures);

Eur Ing Lan K Mclauchlan ( Project Manager )

受訪內容：

- 該公司為一工程顧問公司，過去主要協助政府部門或民間營運業者進行工程設計，惟近幾年英國大力推動 PFI 計劃，該公司並以其在 PFI 計劃中所投入之設計工作作為投資加入 SPV ( Special Purpose Vehicle，即我們所稱投資公司) 行列。
- 介紹該公司投資 Dalmuir Sewage Treatment Service (一都市污水處理廠，其中亦有部分工業廢水，設計處理量為 600,000MPD) PFI 計劃，該計劃在 PQ 階段有 20 家聯盟投標，六個月之備標期後，挑選出 5 家參與競標。該計劃之特許年限包括兩年興建期 25 年營運期。該案之股東成員及計劃扮演角色如下：Halcrow 公司 (負責土木設計)、Stereau 公司 (機電設計施工)、TW/BARR 公司 (負責土建施工) 及 Scotia Water 公司 (負責未來處理場操作營運)，他們強調 PFI 計劃通常係以 First Track Implementation 方式完成，即一面設計一面進行施工，而工程設計公司參與投資

對於計劃執行效率將有正面效益。

- 介紹其參與之學校 PFI 計劃（包括 Graeme High School、Graeme High School、Larbert High School/Dawson Park Schools 等）。
- 說明 PFI 計劃對於政府而言可降低公共建設政府之財政負擔、降低計劃完成時間、引進民間商業機制、將計劃執行風險移轉至民間機構並可確定並控制未來之營運支出；對民間而言則為計劃參與及投資獲利之機會，詳見本報告書心得第一章。
- 對於一個 PFI 計劃約可向銀行貸到興建費用之 85%，通常民間機構於興建完成後會再找尋其他之融資銀行（Re-finance）以取得更低之貸款利率，有時政府與民間簽訂之特許契約中會規定當民間機構 Refinance 時，應將所獲利益與政府分享。
- 說明在 PFI 常遇到之員工阻力，及英國之相關措施（詳本報告第五章）。

日期：90年10月4日

受訪機構：EC Harris International LTD；

受訪者：Leslie M Gerrelli (PFI Director)；

Simon Kolesar (Partner)；

Tim Neal (Associate)

受訪內容：

- 說明一個典型之 PPP 計劃包括三種身分：一為出資者；一為 SPV (Special Purpose Vehicle，即我們所稱投資公司)；一為購買者。其中出資者可能以認股或借貸方式出資；而 SPV 在英國通常為設計建造公司、硬體或軟體營運管理公司；購買者可為政府機構以整體付費（例如學校 PFI 計劃）或使用者（例如付費公路計劃）。
- 說明醫院之 PFI 計劃為較複雜之 PFI 案。係由民間機構提供除醫生護士以外之所有軟硬體設施，通常合約會保留定期檢討契約內容之條款，以保留契約符合業主需求。而另一項較特殊之處乃為防止因民間機構之過失，致合約執行困難直接影響到大眾生命安全，醫院之 PFI 契約規定若係民間過失致醫院無法繼續經營應將設施無償移轉政府 (NHS)。另外，有時 PFI 案會趨向縮小建設規模及服務範圍以使 PFI 計劃之付費為可負擔 (Affordability)，例如 PFI 醫院可以減少床位才能控制成本，提供出人人負擔得起

的醫療服務。但這一部份，可以 PFI 案來提供新醫療服務，以提供先進之醫學科技來縮短手術時間並減少病人住院天數加以彌補。

- 說明一般而言 PFI 計劃融資機構之貸款利率差異不大，但不一樣是 Arranging Fee。對於 PFI 計劃開始時因無民間投資機構無法提供銀行債權保障，而以專案融資之方式借款，其風險較高，須以較高之 Arranging Fee。
- 有關標準作業程序及標準契約議題，各部會參考 Treasury Taskforce 所制定之準則再依各主管目的之特性自行訂定。