

國立政治大學 社會科學學院

行政管理碩士學程第十九屆碩士論文

從 ETC 促參案紛爭探究公私協力之營運及互動模式

**A Study of Operating and Interacting in Public-Private  
Partnership's Dispute under ETC Promotion of Private  
Participation in Infrastructure Projects**



指導教授 董祥開 博士

研究生 吳雅文 撰

中華民國一一〇年六月



# 摘要

1990 年代起，公共服務模式因公私協力概念之興起有所變革，公部門得與私部門簽訂長期契約，藉由民間資源，開創公共服務新途徑。為此，我國推動「促進民間參與公共建設」政策，賦予案件辦理之法制基礎，並基於公共建設的需求，公私協力之推展更為蓬勃。本研究以 ETC 促參案為個案標的，該案係高公局為推展智慧運輸與遠通公司簽訂為期 18 年 4 個月之促參契約，藉私部門技術辦理設備建置、系統開發、通行費收取、金流撥轉等電子收費建設及服務。惟締約者之有限理性難以周全預測未來，致履約發生擬約權力、成本投入、多元課責、資訊落差、誘因機制、產權分配等風險移動情境，衍生爭執。然相關研究多聚焦於法制、成本或監管範疇，對源自於此之履約紛爭、困境、訴訟等肇因探究則較為少見。此外，ETC 促參案雖存在諸多爭執，然亦有不在少數之案件得藉由履約互動歷程化解歧異。

就此，本研究以文件分析與深度訪談方式，就不完全契約理論及關係契約理論觀點解釋 ETC 促參案之爭執肇因與排解歷程。經研究發現，契約爭執源自契約之不完全及其帶來之風險移動情境、紛爭來自締約者面對情境時，行使事前草擬權與自利行為、困境及訴訟則是協力精神與制度失靈所致；爭執可藉風險移動情境的抑制、履約關係之維持、投入專屬性投資、關係制度化等行動之推展予以排解或避免。本研究據此等研究發現，將協力互動歷程反饋至協力治理模型作為參考。

**關鍵字：**ETC促參案、協力治理、不完全契約、關係契約



## 目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	5
第三節 研究流程.....	7
第二章 文獻探討.....	8
第一節 公私協力之概念.....	8
第二節 不完全契約與關係契約.....	13
第三節 我國公私協力法制與實務發展.....	27
第四節 ETC 促參案之內涵.....	32
第三章 研究設計.....	39
第一節 研究架構.....	39
第二節 研究方法.....	39
第三節 深度訪談法之實施.....	43
第四章 研究結果與分析.....	47
第一節 不完全契約與履約紛爭.....	47
第二節 不完全契約之履約困境.....	62
第三節 不完全契約紛爭與困境之緩解.....	76
第四節 ETC 個案下之不完全契約、關係契約與協力治理.....	98
第五章 結論與建議.....	104
第一節 研究發現及建議.....	104
第二節 研究限制與未來研究方向.....	110
參考文獻.....	113
壹、中文部分.....	113
貳、英文部分.....	117

## 表次

表 2-1	古典契約理論與關係契約理論比較表 .....	22
表 2-2	促參法及獎參條例差異表 .....	27
表 2-3	我國促參法第 8 條第 1 項協力類型表 .....	29
表 2-4	特許參與公共建設或服務之模式比較表 .....	30
表 2-5	計程階段各車種費率及相關優惠管理措施表 .....	32
表 2-6	ETC 促參契約與 BOT 及 PFI 模式之關聯表 .....	34
表 2-7	ETC 大事記 .....	35
表 3-1	訪談名單 .....	43
表 3-2	訪談提綱 .....	44
表 4-1	招商文件之目標利用率規範 .....	52
表 4-2	議約同意遠通公司所提分年利用率規範 .....	53
表 4-3	前置事項規範之風險情境及爭議關聯整理表 .....	53
表 4-4	本業面向規範之風險及爭議關聯整理表 .....	55
表 4-5	財務面向規範之風險及爭議關聯整理表 .....	59
表 4-6	違失及其他面向規範之風險及爭議關聯整理表 .....	61
表 4-7	ETC 案之債權不存在爭訟案件彙整表 .....	67
表 4-8	ETC 案之債權請求支付爭訟案件彙整表 .....	72
表 4-9	未風險移轉之契約規範整理表 .....	77
表 4-10	風險移轉之契約規範與未爭訟之關聯表 .....	79

## 圖次

圖 1- 1	研究流程圖.....	7
圖 2- 1	Ansell & Gash 的協力治理模型 .....	12
圖 2- 2	遠通公司通行費金流轉入及撥付至高公局流程 .....	33
圖 3- 1	研究架構圖.....	39
圖 4- 1	遠通公司 2015 年至 2018 年營業收入比例 .....	57
圖 4- 2	ETC 個案下之不完全契約與協力治理模型關聯圖.....	100
圖 4- 3	爭訟案件之風險移轉情境及關係建構關聯圖 .....	102
圖 4- 4	ETC 個案下之關係契約與協力治理模型關聯圖.....	103



# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

公私協力（public private partnership，PPP）概念之出現，接替了 1980 年代，新公共管理（New Public Management，NPM）為解決政府失靈而興盛一時之民營化（privatization）運動。促使淡出提供公共服務之政府回復其公共地位（財團法人台灣營建研究院，2004；孫本初，2005），亦為各國政府於面臨遞增之民眾需求及窘迫之財政狀況難以周全之際，藉由協力契約之簽訂，提供一條結合民間效率資源，達成公共任務之新途徑。其中尤以高投資金額、高風險與成本回收慢之公共建設最為廣泛運用（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999），亦因如此，公部門又被稱為「契約型政府」（government by contract；Freeman & Minow，轉引自陳敦源、張世杰，2010）。

為借重私部門資源及運用其知識技術創造更具效率與品質之公共建設，公私部門合夥推展及營運基礎交通設施之融資計劃越發蓬勃（Bovaird，2004；Warsen, Nederhand, Klijn, Grotenbreg & Koppenjan，2018）。我國 1990 年代推動促進民間參與公共建設（private participation in infrastructure，PPI）政策，並制定「獎勵民間參與交通建設條例」（下稱獎參條例）及「促進民間參與公共建設法」（下稱促參法），賦予公部門辦理公私協力之法源依據、模式選擇、作業指引。法規同時提供私部門營運營收、融資協助、財稅優惠等誘因，促使私部門投身基礎建設之建置。

公私部門共同建置基礎建設案件多係建立在簽訂長期契約，除為保障私部門所投入之大量資金外，囿於公、私部門間所追求之利益具有差異性，故契約之存在



即為如何處理衝突的利益，並藉此分擔風險及責任。因此，契約重要性於協力案件中  
中被比擬為王（contract is king；劉憶如、王文字、黃玉霖，1999；吳惠林，2017）。

為使公私協力案件更具效率，藉由風險移轉（risk transfer）之設計可使私部門  
因須自行擔負成本，而致力於提昇效率。為此，諸多學者曾為協力案件最適風險配  
置進行研究（曾冠球、黃偉誠，2011）。惟締約者係有限理性的，面對制定長期契  
約難以全盤考量清分責任的歸屬、未知的環境變化、預測協力夥伴行為（Hart，  
1995）。因此，契約存在不完全性，於同時發生無意缺漏訂定之規範與合夥夥伴間  
具風險與責任的認定落差情形，則恐出現套牢問題、投機行為及誘因機制扭曲等窘  
境（曾冠球，2019），進而引發爭議，此即為「不完全契約理論」（incomplete contracting  
theory）之觀點。而強調社會關係得以排解爭議之「關係契約理論」（relational contract  
theory），則視合夥雙方於履約過程中所產生之共擔風險、共享成果、互信互惠及  
長期關連性基礎所建立之「慣例」，更可被實務採行，作為解決紛爭之解方（孫良  
國，2008），使司法訴訟、重擬合約、合約解除等作為不再是爭議排除迫於無奈的  
互蒙其害之唯一選項。

為於較完整公私協力合夥推動公共建設之實務資訊，本研究採單一個案研究，  
以了解契約因不完全情形而發生之紛爭與困境，並就關係契約理論解釋個案紛爭  
解決之肇因。就此，本研究基於我國公私協力下之公共基礎建設案件、曾因風險責  
任之認定差異而引發多起爭訟事件、已施行一段期間現趨於穩定、具獨佔且無相關  
類此契約可參採等條件下，自財政部促參司所公告之促進民間參與公共建設案件  
中，採選「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運」案（下稱 ETC 促參案）  
作為個案進行探究。

ETC 促參案係交通部高速公路局（下稱高公局）考量國家智慧運輸系統（intelligent transportation system, ITS）<sup>1</sup>整體發展與運用，借重私部門之創新技術、效率與資源，依促參法與遠通電收股份有限公司（下稱遠通公司）簽訂為期 18 年 4 個月之建置及營運契約，推動國道電子收費（electronic toll collection, ETC）業務。然而履約期間締約者間對風險及責任分配之認知差異，產生紛爭，甚是對簿公堂。自 2013 年迄今，已發生 10 餘件訴訟，爭訟標的金額逾 8.4 億元，而 ETC 促參契約將於 2025 年屆期，過去的爭議的經驗與履約關係的運行是否可化為未來履約或續約之養分，則有待研究與觀察。

## 貳、研究動機

首先，雖公私協力之探究於 1990 年代起如火如荼的展開，然以「公私協力」為關鍵詞查閱碩博士論文及相關期刊電子資料庫，該等研究標的摒除總論及公私協力模式之比較外，採個案為研究標的者，其主軸多落於制定相關政策及法制、推展公共建設、提供非營利服務、發展社區營造等四大範疇，近年又以後兩者為研究大宗。反觀受我國於法制上極力推動之基礎公共建設類型探討，則多聚焦於賠償法制、成本效益、監督管理等內容。就契約作為風險責任和權利義務的釐清與相稱之制度化展現（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999）及源自於此之爭議肇因卻較少深入探究。

其次，契約係源自商業活動之制度展現，爰多數契約概念於經濟學領域中廣泛地討論運用，並藉個案以效率及理性觀點分析探究，汲汲營營探尋與追求建構出一份「完美契約」。而契約概念伴隨民營化及小而美政府浪潮引入公部門，演變為藉公、私部門簽訂契約以協力發展公共建設之態樣。惟契約必然運行於社會且受制於

---

<sup>1</sup> 智慧型運輸系統，是應用資通訊與電子感測技術，提供即時（real-time）資訊，以整合道路、使用者及交通運具之管理策略，增進運輸系統的安全、效率及舒適性，同時也減少交通對環境的衝擊。參見中華智慧運輸協會官方網站介紹（<http://www.its-taiwan.org.tw/C/What.aspx?id=100152>）。

社會之特性，以及締約者是有限理性人的不可逆條件（謝哲勝等，2015），故完全契約的展現則未必成就。有鑑於此，長期契約無可避免地伴隨條文內容漏失、風險責任不明、權利義務難分等契約不甚完美結果。既然私領域對不完全契約之概念討論有限，更遑論公私協力領域奠基於此之相關個案進行解釋及分析。

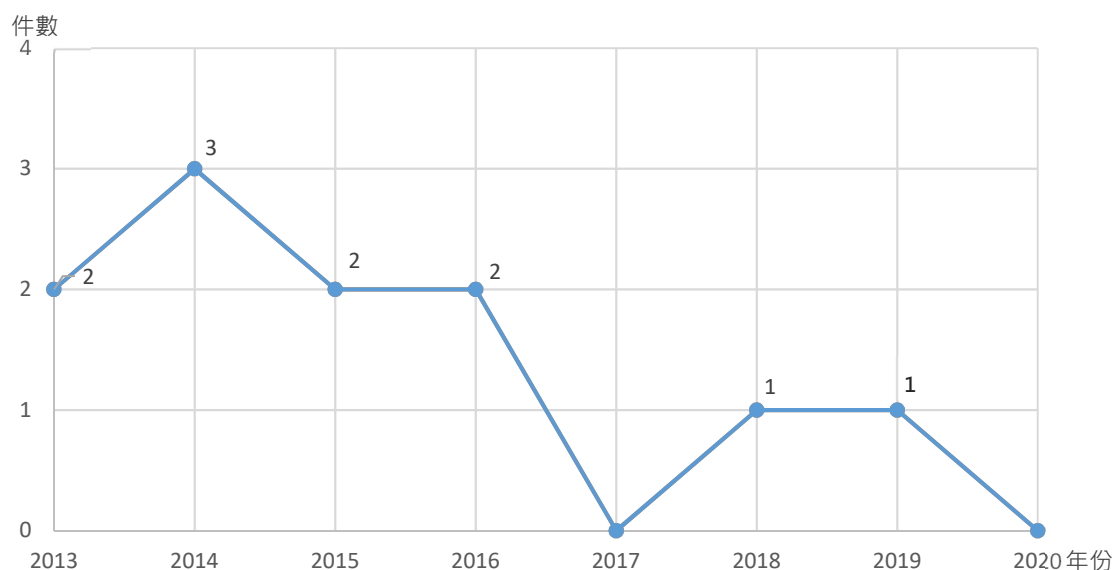
再者，契約於爭議處理上雖設有其制度性機制或司法救濟途徑，再不濟尚有契約終止一途得止亂。實務上，締約者衡酌後認前述之途徑不具效益、緩不濟急或不可行之緣故存在未加以採行。在既有之契約規章或機制未必能解決紛爭之現實，契約仍得以續為履行，係因締約者間處理履約爭議非全然依附契約制裁或法律裁判為唯一選擇，慣例、承諾、再協商亦被視為解方（Hart，1995），惟多數研究著墨於經濟觀點與衝突管理使契約更臻完美之探究，反之鮮少對締約者間採非制度性途徑為爭端排解之事實陳明。

縱然公私協力相關研究已梳理成功要件、施行困境、法制研究到模型架構，卻仍無法突破有限理性者在制定長期契約時，難以迴避契約不完全所帶來的問題。為降低環境及未來帶來的不確定性與減少搜尋成本，模仿則為解決一途（Cyert & March，1963）。然而本研究個案作為公私協力最大宗且為我國法制政策致力推動之公共建設類型，揆諸國內以借重私部門資通訊技術推動之大型公共基礎建設案件及相關研究卻寥寥可數，且即使契約已歷經一系列評估、協商、議約，仍難以逃脫不完全契約所引發之爭議。

ETC 促參案倘以收費政策與模式差異為階段劃分，以 2013 年 12 月 29 日前後為分界，前者為按通行次數收費之「計次」階段，爾後則為採按里程計費之「計程」階段。查閱契約履行迄今個案之履約歷程，爭執多浩發於轉換計程階段初期，諸多事項按程序交付協調委員會及法院進行裁決。近年在契約及制度未有大幅變動情況下，交付協調委員會與訴諸法院之案件數降為零星個案。正因如此，履約歷程所

發生之訴訟應非等同於「不好」的歷程，係因締約者仍得藉由非制度的互動過程排解爭執，故履約歷程之優劣應以締約者有無落實協力精神為判準。基此本研究擬以 ETC 計程階段為背景，梳理契約規範與履約過程互動下所引發之爭議、困境、與排解等情事，並以協力治理模型、不完全契約理論、關係契約理論等概念進行探究。

圖 1- 1 ETC 近年訴訟案件數量趨勢圖



註：2018 年及 2019 年之訴訟案係延續 2014 及 2015 年之訴訟未決案件，非新增訴訟事由，故本研究所稱之訴諸法院案件降為零星係視是否新增訴訟事由為判準。

資料來源：本研究繪製

## 第二節 研究目的與問題

公私協力契約賦予私部門參與公共建設之正式地位，並分擔成本及共享利益，然而公私部門本身對法令遵循的彈性、組織追求的利益、成員創新的性格、政治文化的束縛等差異性（吳瓊恩，2006），致雙方在履約過程偶有發生認知差異之摩擦。為在協力過程之責任歸屬及風險分擔帶來共識，長期互動與溝通所建構合作的信任基礎則實為重要（吳英明，1996；Klijn & Teisman，2003；陳敦源、張世杰，2010），對此，Ansell 和 Gash（2008）提出「協力治理模型」，係為使協力過程運作順暢所提之關鍵要素及互動關聯。

雖協力治理模型架構近似完備，實際上各要素概念較為抽象，因此，本研究期以公私協力理論為基礎，以不完全契約理論觀點梳理 ETC 促參案所發生之履約紛爭與困境，並據此檢視紛爭、困境與契約不完全使履約發生風險移轉情境之關聯。另綜整契約規範與履約現況下未衍生紛爭與困境之情境，且以案件與近年爭訟案件減少之原因，回應協力治理模型，期望得以更具體概念展現影響履約順暢之要因，綜合前述目的，本研究問題發展如下：

- 一、不完全契約之彈性模糊規範，對 ETC 履約實務之意涵為何？
- 二、不完全契約之風險移轉情境，與履約實務之紛爭、困境、訴訟關聯為何？
- 三、以關係契約理論探究 ETC 促參案之紛爭與訴訟案件緩解原因為何？
- 四、就前述研究發現，探究契約理論與協力治理模型之概念及要素關聯為何？



### 第三節 研究流程

本研究流程為先確定後續研究之目的與問題，就個案及研究問題所提及相關概念進行文獻蒐集及分析，經選取合適之訪談對象後，透過深度訪談獲取第一手資訊，末將資料進行綜整以做出研究結論及建議，流程繪製如下：

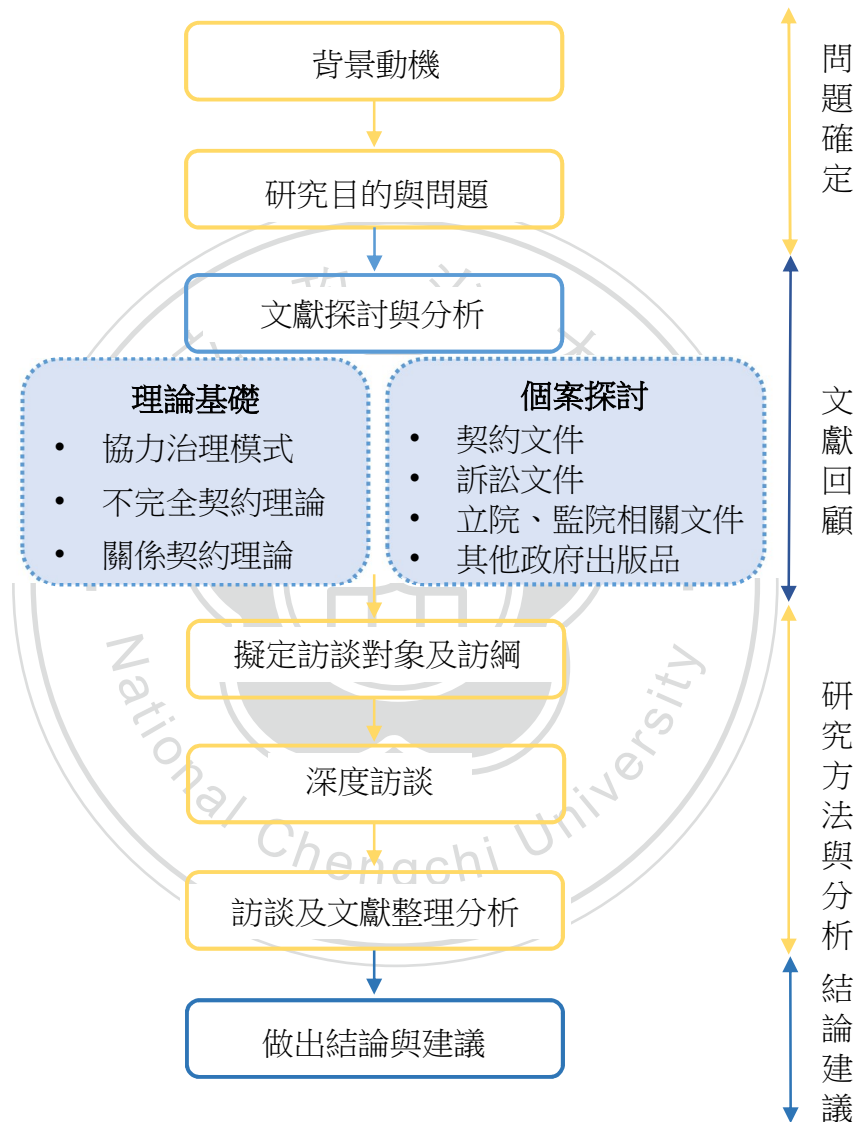


圖 1- 2 研究流程圖

資料來源：本研究繪製

## 第二章 文獻檢閱

### 第一節 公私協力之概念

#### 壹、公私協力之意涵及模式

##### 一、公私協力之意涵

二戰後，歐洲工業國家在面臨政府預算資源緊縮、民眾需求持續擴張、待解決的諸多社會問題等窘境，「社會統合主義」（Societal corporatism）在歐洲大陸興起，政府透過與利益團體間建立合作架構，形成一種「公私混合體制」（public - private mixes）共同執行、協調及決策公共事務，此即是公私協力（Public Private Partnership, PPP）之雛形（陳敦源、張世杰，2010）。至 1990 年代，囿於公部門自身財源短缺與效率不彰、私部門之資源整合與市場效率、公民遞增之需求亟待回應等肇因，公私部門結為夥伴聯盟，投身公共事務，取代了 1980 年代新公共管理帶來的之民營化及契約委外（contracting out）風潮，使公部門重返公共服務角色（吳英明，1996；孫本初、郭昇勳，2000；Klijn & Teisman，2003；Wettenhall，2003；李宗勳，2004；孫本初，2005），同時打破過去國家社會二元對立的統治模式，成為「合作的行政國家」（程明修，2005；詹鎮榮，2016）。

而本研究藉 Wettenhall（2003）對公私合夥過程中，公共服務參與者於決策時地位平等性及目標共識性之有無，將公私協力概分為水平式及垂直式關係兩大分類基礎進行定義。廣義而言，泛指公私部門共同處理公共事務情形，包含商品、勞務或財務之提供（詹鎮榮，2005；程明修，2005；Savas，1999；Yescombe，2007，轉引自陳敦源、張世杰，2010），囊括水平式與垂直式合夥態樣，其所重於公私部門間共同作為之描述；狹義而言，參與公共事務之公私部門基於共同價值、共享成果、共負風險的對等互惠及信任關係下，憑網絡互動過程以達成目標，為賦予私部

門正式地位，這樣的協力關係建構在正式及合法的結構之上，協力參與者之權利義務皆有明確規範且亦願受約束。（Klijn & Teisman，2003；李宗勳，2004；陳敦源、張世杰，2010；陳敦源，2012），此即為 Wettenhall（2003）所稱之水平式關係。

伸言之，前段描述可視為公私協力之意象定義，乃聚焦於公私部門參與者間之互動與夥伴關係。就實務而言，公私協力之具象定義為，公私部門藉由簽訂具持續性之契約協定，以產出公共財貨或服務（曾冠球、黃偉誠，2011），長期的合作係關注在彼此間關係正式化及合產結果。無論係具象或意象之定義，基於不同關注層面所為之定義，為更貼切地且實務地陳明，綜合前述，本研究將公私協力視為公私部門間共同簽訂一份長期契約，期間建立風險共負、結果共享及互信之關係，以產出共同價值之公共性合產結果，據此作為後續研究之基礎定義。

## 二、協力治理模型

公私協立在具備適當條件及原則下，可藉多元制度整合公私合夥夥伴之專業與資源，發揮協力綜效，亦因如此，陳敦源及張世杰（2010）更指出公私協力之核心即是協力式網絡關係。對於所謂「適當條件與原則」及「協力式網絡關係」之制度與治理如何建立與運作，則可自 Ansell 和 Gash（2008）綜整 137 個不同領域中之公私協力個案，將其所存在之環境、條件與過程所建構之「協力治理模型」（A Model of Collaborative Governance）窺探出，該模型提出初始條件（starting conditions）、制度設計（institutional design）、協力過程（collaborative process）、促進式領導（facilitative leadership）等四項要素及其互動關係為影響協力治理之重要變項，以下茲就各項要素及其關聯內涵概述之：

### （一）初始條件

在協力之初，為使合夥夥伴將衝突、信任、社會資本化為資源與責任，其基礎應在互信互重及共享願景上，創造參與協力之誘因與了解構成協力限制因素作為



發展協力治理關係之首要條件。然而，因公部門未賦權（empowerment）予合夥夥伴、理性自利人性帶來之欺瞞行為、公私部門目標與本質差異、過去合作發生影響信任關係事件或衝突情形，使權力資源之不對等（power/resource imbalances）、參與之誘因（incentives to participate）、過去之衝突與合作（prehistory of antagonism and cooperation）等三項變項則為影響是否可成就初始條件之關鍵（Ansell & Gash，2008：550 - 554）。亦即，初始條件之建立與參與協力者之動機呈正相關，建構參與協力者和願景間之共享性誘因，並避免權力、資源、資訊不對稱發生及降低過去合作經驗所衝突帶來之影響等限制排除，創造有利後續協力之基礎條件。

## （二）制度設計

規則及協議，係協力過程中為滿足程序合法性以及建立信任的基石，而建構規則與協議時，必須是符合開放、包容及透明三大原則，以使參與者願意遵循共同商討出遊戲規則。雖結果已經參與者共同討論，但也未必全然符合各方所欲，然至少結果為包含各方最小公約數之共識結果（Ansell & Gash，2008：555 - 557）。因此為使未來協力過程順暢運行，以審議導向及共識導向討論，使正式結果得以最低程度限制方式產出，為協力過程中必然所需。

## （三）協力過程

相較於其他三項要素，協力過程為協力治理模型之核心要素，而溝通、信任、承諾、理解及結果等變項係以非線性且循環之互動過程影響協力過程的運行，言雖如此，在此五大變項中，又以參與者是否可以打破刻板印象及藩籬的面對面對話（face - to - face dialogue）進行溝通至為關鍵，可為建立其餘變項帶來良性的循環。協力治理不僅以溝通協商為重，薄弱的信任關係、欠缺參與者間的承諾、缺乏彼此間換位思考、未在協力短、中期產出實質回饋等情形（Ansell & Gash，2008：557 -

561)，均決定協力過程是否將耗費時間與成本處理問題、是否具備吸引參與者投入之誘因及目標願景達成效率性之程度有著絕對的影響性。

#### （四）促進式領導

不同於傳統合作模式，公部門係處由上而下之指揮者，協力治理模型中所強調之公部門角色為提供必要且可促進協力之協助者，雖是如此，卻也無可否認公部門本身即具有領導地位之本質，亦因此，公部門在協力治理過程中在面對參與者間存有高衝突低信任以及具有不同參與協力目的情形，藉由公平且互重的作法創造信任，並將參與者整合，使參與者依循已建構的規則制度，並同時在達成共同願景的過程中，創造信任、對話與追求共享的利益（Ansell & Gash, 2008: 554 - 555），此領導地位之重要性隨參與協力者之數量多寡更顯重要，亦為協力順暢之催化劑。

綜上，協力治理之所以得以順暢運行，仰賴協力過程中面對面的對話、信任的建立（trust - building）、過程間的承諾（commitment to process）、共享的理解（shared understanding）、即時的回饋（intermediate outcomes）等要素間產出結果和彼此間互動循環是否為正向反饋。因此真誠且透明的協商對話，對彼此相互理解並建立承諾，在短、中期間創造即時的回饋，加深參與者對承諾的肯認。而這些要素帶來的正面結果亦加強了彼此間的信任程度（Ansell & Gash, 2008: 561 - 563），假以時日，為協力治理過程帶來良性地循環。簡言之，協力治理所經歷的過程時間與互信互賴可為彼此減少交易成本、增加資源流動、促成協力結果的達成，並創造更高效率效能之公共服務，這也是協力治理模型提出幾項要素給予協力治理推行時可參採的基礎。

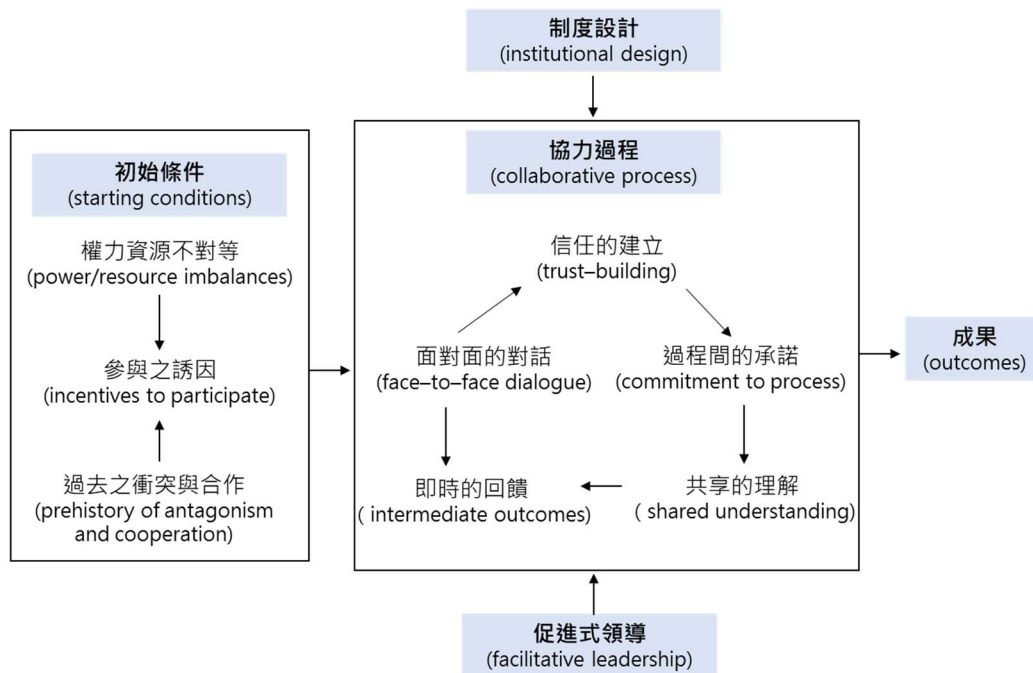


圖 2-1 Ansell & Gash 的協力治理模型

資料來源：Ansell & Gash (2008：550)

## 貳、公私協力指涉之態樣

承前述，協力治理應是為推動公共政策或管理事務，由公部門發起、私部門實質參與所組成之正式的、廣羅意見的、共識決的關聯（Ansell & Gash，2008）。亦因如此，公部門於協力過程中，其合夥對象不僅限於營利事業機構，非營利組織亦可構成公私協力定義下之夥伴，且未侷限合夥間關係之建立，無論自公私協力之意涵或協力網絡均有其解釋性及共通性，適用之範疇廣泛。

雖說夥伴關係的建立不以契約簽訂為必要，但透過正式契約之簽定，可藉監督控制及法制約束的基礎，保留一定程度的課責機制，以免除外界視公私協力為削弱決策時的行政控制與折損其他潛者參與之疑慮，且越具備正式契約之制度，越可作為維繫合夥信任關係（Bovaird，2004；陳敦源，2012）。就合夥內部關係而言，契約的長短與信任的塑造呈現正相關，其肇因為長期契約除可為參與者提供技術創新及分散風險創造營收的利基外，同時帶來長期關聯性互動過程以創造信任（Klijn & Koppenjan，2016），有利於公私協力之推展。

此外，為梳理出廣泛適用之公私協力個案類型，Hodge 及 Greve (2007: 547) 綜整歐美等國具代表性之實務案例，將可指稱為公私協力之案件歸納為制度性合作 (institutional cooperation)、長期基礎建設契約 (long-term infrastructure contracts)、公共政策網絡 (public policy networks) 中利害關係人之鬆散關係、公民社會與社區發展之文化變遷、都市之更新與經濟發展等五種態樣，其中蓋公共建設之必要與良莠之於經濟發展與生活品質有直接關連，無論係已開發或開發中國家，公共建設仍極具需求。職是之故，各國政府就公私協力最廣泛運用之場域即在興建或增改建大型公共基礎建設，並將公私協力作為激勵私部門參與之政策工具，以使公共建設成果更具經濟價值。而參與公共建設之案件種類以民生必須設施、交通運輸建設、教育及休閒場館等建置案最為常見 (Wang, Tiong, Ting & Ashley, 1999; 陳敦源、張世杰, 2010; Kenji & Koppenjan, 2016; Cui, Liu, Hope & Wang, 2018; 曾冠球, 2019)。有鑑於此，為更深刻分析以公共建設為合夥標的案件之協力過程，爰本研究個案基此態樣為後續研究探討之標的。

## 第二節 不完全契約與關係契約

### 壹、不完全契約理論

契約 (contract) 之所以存在，係為處理締約者間利益的衝突，藉由闡明權責以建立可依循的規則，作為向未來推進的展現 (吳惠林, 2017; 王派傑, 2018)。契約在不同之交易環境與人性假定下，其類型概可分為完全與不完全兩類。按理論建構之時序排列，完全契約先於不完全契約，受探討與研究的程度較深刻，因此為了解不完全契約內涵多自完全契約的內容反向理解。此外，契約理論雖主要為解釋企業間商業交易的內涵探討，然公私部門間之合夥關聯亦是依循簽訂的契約而為之，既是契約理論之探究，對公私協力合夥契約所引發之風險與問題仍具有一定的解釋力，且公私協力植基於不完全契約理論上更可探討其受影響的變動因素 (Rausser

& Ameden, 2013, 轉引自曾冠球, 2019), 故本節擬就完全契約解釋不完全契約之內涵, 並概述不完全契約所引發的問題與解決。

### 一、以完全契約解釋不完全契約

鑑於古典契約理論「經濟人」的思考框架在實務上解釋力不足, 為解釋真實世界的運作形式, 出現了以「社會人」角度為思考邏輯加以修正。因此, 藉完全契約概念基礎說明不完全契約之意涵可更明白期間之發展脈絡、差異及意涵。

完全契約 (complete contract) 係假定締約者為全然理性的, 足具預見及判斷未來的能力, 締約者間可共商出完美並符合各方利益的生產目的、制定出完全的規範且被徹底的執行以產出最具效率的結果, 即便履約期間因資訊不對稱所帶來的道德風險 (moral hazard) 與逆選擇 (adverse selection), 委託方仍可藉事後監督及誘因的制度設計因應 (Coase, 1937; 楊瑞龍、聶輝華, 2006; 陳敦源, 2019), 而這些完全且完美的契約, 委託方基於理性的思量與裁量權的運用, 於訂約過程中「故意」疏漏訂定契約規章作為確保履約效率性的手段 (曾冠球, 2019), 亦即主導權仍掌握在委託方手中。

反觀不完全契約, 鑑於締約者的有限理性 (bounded rationality), 在獲取對稱資訊、預測未知情形、商討因應計畫與創造共同語言能力的不足或欠缺, 致制定之契約規章自難以全盤預測長期契約的未知、環境變化及明確清分權責歸屬, 因而產生契約規章疏漏未訂之「無意」情形 (曾冠球, 2019), 使合約成為不完全的, 僅得以粗略模糊的方式訂定, 討價還價、效率不彰、扭曲行為等問題將難以避免。因此, 契約事後的修訂與重新議定被視為解方, 企圖將交易成本遞延至事後, 以時間遞移來填補契約與資訊落差, 而締約者均具有協商的主導權。對於主導權的掌握, 在交易成本理論觀點下, 資訊不對稱 (information asymmetry) 為決定交易過程中問

題產生的重要影響成因，但在不完全契約理論中再提出握有資產所有權亦可作為主導議約成果與付出交易成本之權力（Hart，1995），該權力與談判能力呈正相關。

總言之，以締約者是否為全知全能的假定、契約制定過程的意圖、交易成本產生的時間、解決履約風險的聚焦點等差異說明不完全契約之內涵，其中值得再延伸討論之處為不同於完全契約對行為與風險已全盤考量並有抑制機制，自無需過於擔憂，不完全契約仰賴重新商議，商議的權力掌握又與引發爭議的肇因和握有資產的差異，使權力關係的角力更顯複雜。

## 二、不完全契約下之風險情境

公私協力案件乃由公部門所發起（Ansell & Gash，2008），除提供私部門參與公共事務及分享利益，更為公部門期許引進民間資源提升效率、減少成本、分擔風險，為使權利義務得獲得相對對應之保障，契約作為締約者間就共同價值、共享成果、共負風險等基礎上之制度化呈現，其中風險得否妥適且公平的分配為協力案件重要關鍵之一（HM Treasury UK Government，2012），然而有限理性者在面對無法全然預知行為與環境之情境，風險分配縱然經制度化仍存在移動之可能。就此，本段擬以不完全契約作為本研究之風險情境予以探討。

### （一）風險之意涵

風險之意涵具有多元觀點加以解釋，實體派假定決策個體可得知情事之發生與結果，係因風險可藉由精算得出發生機率與不利結果加以應對，並可據此排列出大小。因此，風險之發生雖為不確定，但為可預測且確實客觀存在之實體，契約作為分擔責任風險擔負之規範，情事之發生應由契約所訂之相對一方所擔負；建構派則視風險為決策個體對不確定發生與否事實所產生之主觀感受，概念更近似於對風險之知覺，故發生機率、強弱、影響均為難以預測且評估的，情事之發生為非可

歸責締約者且未訂有規範情形下造成毀損或滅失，該責任歸屬判斷應藉由解讀契約規範原意釐清之（高富平、邵文龍，2009；楊雅玲、李吉濤，2011）。

此等解釋亦可自前述之完全契約及不完全契約概念輔以解釋，前者之概念乃是奠基於理性決策理論所發展出之觀點，近似於完全契約肯認人為理性且可預測掌控情勢發展的；後者則係植基於認知心理學觀點，較相似於不完全契約對有限理性人之假定，因而未能全然的預測情事發展，此觀點較近似本研究所指稱之風險。

## （二）不完全契約觀點下之風險

鑑於有限理性締約者無法就影響契約之內外部因素全盤考量以清分責任，又或基於締約者所關注或支配邏輯下發展出之制度邏輯間恐發生難以調和之衝突（曾冠球、黃偉誠，2011），故履約過程因投資成本帶來的箝制、自利性偏差（self-serving bias；曾冠球，2019）詮釋契約模糊的行為、制度結構與實際落差的扭曲等情形，進而引發履約爭議與困境。就此，本研究將藉不完全契約理論之內涵，以風險之意涵探討公私協力履約爭議與困境之境。

### 1、套牢（Lock-in）問題

既重新商議於不完全契約被視為爭議調解之解方，握有權力者其所位處之談判地位自然較為優勢，而該權力來自特定一方握有在交易關係中具有特定適用性及價值性資產，因此另一方在協商及更換其他合夥對象時易受剝削及限制之套牢結果，而此種資產為具專屬性之資產（asset specificity；Williamson，1985、1996），擁有資產之所有權即握有其剩餘控制權（residual control rights），對契約中漏而未定部分具有決定權，同時亦掌握資產所生之剩餘收入（Grossman & Hart，1986；Hart，1995），於談判過程極具優勢。

公私協力案件，因協力模式多為私部門建置後移轉資產，或營運後移轉資產予公部門之模式進行。因此，硬體資產之產權歸屬操作空間或許有限，實際上權力與

默會知識等無形資產之影響力更鉅。由於公部門訂約前之最重要工作為草擬權利義務契約（胡仲英，1999），且其所握有之資訊較充足，故具備機制設定與高權行為保留之契約草擬權。私部門為競逐合夥資格，易受制於公部門所設定之指令及要求，甚至提出優於或不利之契約承諾。至履約期階段，公部門得藉契約草擬時即制定之監督及懲罰權（司徒達賢、熊欣華，2004），牽引私部門營運成本。私部門基於沈澱成本（sunk cost）考量下，面對成本擔負與終止契約的懲罰間衡酌，難以果斷終止契約。然私部門並非契約中全然弱勢，因協力案件推動係為借重私部門之效率與技術以提昇品質，且公共財多為自然獨佔（monopoly）之產業（徐銘謙，2015），故經營協力廠商之被取代性有限。植基於此，私部門得就技術之難易與決定投資之程度在資訊不對稱的情形下，可能採墊高支付費用增加收入之作法，將付費風險轉嫁至公部門及公眾，創造利益（Hall，2014；李文新，2013）。有鑑於雙方均握有套牢對方之籌碼，然又因籌碼之輕重使特定方在投入成本或搜尋成本與技術之考量在談判過程中受制於優勢者，未能取得合理之協商結果。

## 2、投機行為（Opportunistic Behavior）

資訊，可作為一種權威獲取的手段。不同於由法律或正式地位賦予之理性法定權威（rational-legal authority；Weber，1921，轉引自吳庚，1993），資訊掌握者在契約過程中即便未被賦與權力地位，仍可使他方執行指令，係一種真正權威（real authority；Aghion & Tirole 1995，轉引自 Hart，1995），而權威者若具有誘因機制的資訊及主導權，則可能出現剝削行為（陳敦源，2019）。因此，資訊的掌握，為追求自利的經濟行動者提供了機會，藉隱匿資訊的行為，在交易過程中追求自我利益而犧牲他方權益，此為投機行為之展現（Williamson，1996）。交易中之另一方為避免此情形發生而支付成本防範，同時為合夥關係的信任帶來負向循環關係（吳立偉、林維峰，2015）。而投機行為不純然始於資訊掌握與自利個人假定，契約內



部的互動關係、專屬性投資和外部的環境變化均是影響原因之一（司徒達賢、熊欣華，2004），亦即有限理性的限制下，締約者間因未能預測未知的關係及環境，提供滋生投機行為的可能性。

在公私協力案件中，私部門面對制定出無限期、固定價格或絕對有利之營運條件可能性十分有限的前提上，倘增加專屬性投資，收益未必收歸私有。因此，在資訊不對稱的優勢下，採取隱瞞或扭曲實情的方式作為增加收益或減少成本的手段，又或聯盟政治關係施加壓力，以修改不利之條件（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999）。雖公私協力強調地位平等，然實務上，公部門在協力過程中因持有委外之權力支配預期，以及協力案件之獨佔特性，致契約賦權的不對稱情形在政策系絡中仍是普遍存在的事實（Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992，轉引自陳敦源、張世杰，2010；謝哲勝，2015；曾冠球，2011、2019）。亦即，公部門在契約草擬時所設定的監督與裁處權力於契約中成為權威獨佔（陳敦源，2019），可能作為投機行為的基礎。因此，公部門以裁量權之持有與公共利益之考量為旗幟，當環境或政治因素變化時則據此選擇有利自身之作為。

### 3、誘因機制扭曲

基於前述因專屬性之資產、資訊及契約賦權與追求利益之人性等要件上，合夥過程中出現控制對稱性（symmetry of control）之失靈與自利性偏差（self-serving bias）情形（Grossman & Hart, 1986；曾冠球，2019）。履約之潛在衝突隨不對等之相互報酬造成的權力差異而引發（謝哲勝等，2015），因此，產權觀點將資產所有權視同於剩餘控制權（Hart, 1995），係契約疏漏時展開協商發語權之掌握，投資專屬性資產者可藉由投資金額決定其協商影響力，亦因如此，產權被視創造契約中資源運用的效率性之誘因工具。另自集體行為產出之結果而論，如契約出現模糊空間，履約者於衡酌額外付出的報酬性及集體行動的怠惰性後，意識到其所付出之成本

未能取得相當的報酬、避免付出額外成本、其怠惰所享有之利益由其獨自享有等情形時，將採取降低或以最小限度的投入的行動加以因應（陳敦源，2019）。

公私協力案件若係以政府出資最少為選定優先者之條件，私部門則將採取以少報多之扭曲誘因結果（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999），使公部門錯判情勢所選非人，且私部門為避免報酬不如預期而以最小限度投入參與，恐影響公共建設之品質。再者，我國促參法第 8 條明定機關得視案件性質採 BOT（Build - Operate - Transfer）、有償及無償 BTO（Build - Transfer - Operate）、BOO（Build - Own - Operate）、ROT（Rent - Operate - Transfer）、OT（Operate - Transfer）等模式推動公私協力案件，其中除 BOO 無需於契約期間或屆期前移轉所有權予公部門外，其餘協力模式私部門均非最終產權所有者。自此，私部門在協力案件模式的基礎上，即未握有實質產權，至多僅具有無形資產作為談判協商之籌碼，而使產權可創造的誘因功能喪失，就此，既成本投入最終財產之所有權並非歸於私部門，自對投入專屬性資產之成本恐以符合契約規範最低限度為之。

### 三、不完全契約下風險情境之排解

不完全契約將保留事後（ex-post）協商概念作為風險問題之解決途徑（曾冠球，2019），為締約者帶來優化條件、改善報酬或變更供給、風險及成本擔負分配等結果。經濟觀點概有三項途徑以解決套牢、投機與扭曲問題，其一為垂直整合途徑，採取收購或相互投資作為，減少資訊不對稱與利益衝突情形，並藉參與決策使履約方向具一體性；其二為法制途徑，藉由公正且專業第三方解釋契約之內涵釐清權利義務之歸屬，於商業模式中以調解仲裁最為常見；其三則以誘因途徑解決，透過剩餘財產之調配與獲利機制設置等手段增加有利可圖空間，該等途徑均係私部門間契約爭議排解之常見方法途徑（Hart，1995；Williamson，1996）。

公私協力係引進私部門資金及經營理念效率，以減輕公部門財務負擔與提升公共建設與服務品質為直接效益（王銘德、張世龍、陳佩棻、林繼國、王穆衡、林福山、陳匯斌、林之杰、呂雅南、呂介斌，2003），雖為期望引入私部門競爭與創新之特點而將公共建設或服務走向民營化，然而公私協力之本質仍與私部門間商業合作模式有所不同。除公私協力受促參政策目的被視為極力推動民營化運動之NPM 延伸，倘透過垂直整合途徑，將民營公司收購整併為國有恐喪失創新及效率（許文宗、王俊如，2013），且以公務預算投資廠商作法與促參零出資之政策口號相悖，恐使案件推動正當性受質疑；或契約之不完全性、第三方掌握案件運行之瞭解程度、法制制度耗費之時間成本，均侷限了第三方解釋力、個別契約的問題解決程度與案件運作順暢（Hart，1995）；又或層層監督體制底下調配既有之財產權與誘因制度亦非易事，而經濟手段之於公私協力案件適用性十分有限之肇因，除與公部門公共性與課責性有關外，人的有限理性與未來的不確定性亦為變因。

## 貳、關係契約理論

理性的有限、人性的自利、資訊的不對稱及未來的不確定造成不完全契約存在的必然，套牢、投機行為及誘因扭曲油然而生，在正式途徑未必能有效解決問題，又或為解決此等問題將付出高昂成本情形，Ouchi（1979）為解釋現實面臨之困境與古典契約理論所主張法制可解決問題間之落差，提出既然具體之經濟手段成效有限，不如以社會關係進行規範之概念（轉引自司徒達賢、熊欣華，2004），慣例及承諾（commitment）則成為維繫互動的方式，這樣的互動也顯示契約關係已從垂直式「命令與控制」關係轉變為水平式「互動與相依」關係（陳敦源、林靜美，2005），強調信任與能力建構之水平式關係，透過締約者對其聲譽與商業地位的重視、創造互動機會以建構能力、社會交換、發展信任等關係資本等作為回應契約疏漏所生之問題（Hart，1995；司徒達賢、熊欣華，2004；王派傑，2019），係以社會

關連性觀點解釋動態情境問題，當然經濟手段非全然無用，而是作為社會關係薄弱時之彌補，社會關係之所以得解決問題，係有賴於沒有社會就沒有契約，所有的契約都存在關係緣故（Macneil，2000、2004，轉引自孫良國，2008），此乃是關係契約理論之基礎。

## 一、關係契約理論之意涵

### （一）關係契約理論之內涵

由於古典契約理論忽略實際的真實假定，致其所建構之架構解釋力不足，因此，契約理論之功能在於解釋，係強調社會交易存在高度的關係性交易（highly relationship transaction；Macneil，2004），企圖融入關係之概念補足古典契約理論解釋力不足之處。

古典契約理論將人視為追求自我利益之經濟人，契約制定必須是將未來現在化、合意且法制化的，締約者如實履約之力量為追求收益以及避免不利益之處罰，在面對履約爭議倘無法經由契約或法院裁決，則將走向契約終止一途；關係契約理論之人性假定為有限理性且具利他價值之社會人（social man），契約無法於現在將未來具體條文化，因此拘束締約者的力量除交易成本之考量外，基於過去的合作經驗、締約者間之信賴與對社會政策責任等基礎，形成緊密的關係以作為解決履約困境之依循，而非純然以條文文字為排解準據（Macneil，2004）。

伸言之，關係契約之所以更貼近及解釋真實，係肇於社會人之人性假定與交易必然發生在社會網絡之基礎描述（孫良國，2008；付建華，2018），關係契約並未否定自利個人特性之存在，而是同時肯認利他精神的並存，自益與公益建構出締約者間之社會關係，在面對有限理性、環境不確定性、契約不完全性等履約問題，經成本收益分析、利他後始能利己、群體關聯等現實考量，採取捨棄短期利益之投機行為以追求共同長期利益作為（Macneil，2004）。因此，相對於一次交易，關係契

約所強調的是長期且持續性的，締約者間因互動更為緊密，契約不僅為權力義務之履行，更是互利互惠之社會共同體（Macaulay，1963；張艷，2014；曾冠球，2019），此概念可為公私協力下網絡之重要為更進一步之解釋。

表 2 - 1 古典契約理論與關係契約理論比較表

	人性假定	方法論	核心範疇	價值
古典契約	經濟人	形式主義	合意	唯一價值
關係契約	社會人	實質主義	關係	多元價值

資料來源：本研究整理自孫良國（2008）。

## （二）關係式契約之要素

關係契約理論係以抽象的契約「關係」作為核心，不僅追求利益、角色、程序及權力均衡與對等之契約公平，亦以締約者於契約間的團結和持續性關係的維持作為其追尋之價值（Macneil，2004），係考量並調和締約者自利的個體主義與社會互動的社群主義的彰顯，此亦可解決套牢問題、投機行為、誘因扭曲之情形，而價值的展現仍須仰賴具象的架構與作為始能成就。

### 1、契約動態關係之維持

關係契約肯認契約係一段經濟交易過程的展現，然在分配之基礎上，契約並非單純追求完全公平對等之相互性（mutuality），在關係的持續上，亦非以法律制裁與市場壓力為主因，而是締約者間憑藉互惠性（reciprocity）與一套誘因與反誘因作用，在長期關係發展「互惠式信任」（reciprocal trust），使各方於契約之規劃、合作、調整均具有選擇空間，倘契約缺乏互惠性將影響契約關係的維持（Macneil，1978，轉引自孫良國，2008；邱政勳，2004；曾冠球，2019）。而動態關係的維持為影響履約順暢與否的重要關鍵，持續性關係（ongoing relation）與專用性投資於關係契約中被視為締約者間關係維持的利基（孫良國，2008）。

持續性關係視履約過程為一場不斷重複的博弈，資訊的交流與互惠的推展促使博弈結果與締約者期望契合，並造就締約者於採取行為時將信賴過往重複的經驗，採取利己同時利他的方案，使締約者間之關係更臻穩定，建立起非正式卻具有約束力之準則與規範，作為合夥關係中之承諾與慣例（Speidel，1993；陳敦源、林靜美，2005；孫良國，2008；付建華，2018）。而締約者遵循慣例獲得的例行結果再為關係帶來正向的回饋。面對紛爭，不同於新古典契約理論認為以第三方直接決定、單方控制、成本等客觀方式因應，關係契約紛爭之處理始於審視環境系絡帶來之影響與締約者間之需要後進行契約調整，其正當性與有效性則來自締約者間的持續性關係，同時有效的契約調整亦是維持關係的重要存在（Macneil，1978，轉引自孫良國，2008；付建華，2018）。

不完全契約關注專屬性投資於契約中的獨特適用性，為投入成本之締約者帶來協商發動權或主導權（Hart，1995），關係契約進一步將專屬性投資視為締約者維持及強化契約關係之方法。商業交易中普遍存在無契約狀態的單邊承諾，係為獲取契約付出之投資，於投入資源之經濟成本與轉換成本牽制因素外，亦具激勵的誘因，使契約朝持續性之關係發展，此為關係專屬性投資（relationship specific investment；Williamson，1985；邱政勳，2004；武志偉、陳瑩，2008；Kang et al., 2009，轉引自許文宗、王俊如，2013）。因此專屬性投資投入之程度可作為終止契約的籌碼，然非以權力義務終結為目的，而是在具備契約履行的激勵作用下，於情事變更之情形得以重新協商（Hugh，2003，轉引自孫良國，2008）。也就是說，公私協力案件，私部門為獲取公共建設之參與權，於投標或議約階段提出額外成本支付或提昇更優於招標所需之技術，作為取得締約資格之單邊承諾，在未有交易經驗前提上創造良善的契約關係，就公部門而言，可為協力案件帶來有益的公共利益與對私部

門抽離之箝制功能；對私部門而言，類此加碼的專屬性投資，亦可作為爾後投入其他公事業的基礎與協商的利器。

簡言之，關係契約融合自立個人與社會網絡兩大層面探討締約者間之履約互動關連，透過維持並創造未來潛在利益、長期互動發展信任、社會制裁與規範等作為，抑制追求短期利益之投機行為，以換取長期利益及避免終止契約情形之發生（Hart，1995；Macneil，2004；付建華，2018），相對於契約規範和司法爭訟，類此正式且強制手段充其量視為救濟與損害賠償之途，締約者間社會責任與信賴才是更具執行力之策動因子，契約關係之強度、公平性、持久性等要項，決定了關係質量（孫良國，2008）。

## 2、契約架構應具備之特質

契約為締約者間始於目的，經意思表示與交換，再由法律賦予違反承諾救濟權力之呈現，過去典型契約以制定明確的績效指標作為履約成效的唯一檢核，然面對現今契約內涵涉及創新技術、特定交易、複雜網絡參與之發展態勢，締約者難於訂約當下將未來績效指標現在化又或過去制定之指標不合宜時，契約的彈性及解釋的豐富提供締約者於契約過程中發展之關係基礎進行調整，鑑於此，社會關係亦可作為課責的來源（孫良國，2008）。雖交易行為中的關係不以契約化為必要（Kang et al., 2009，轉引自許文宗、王俊如，2013），惟將關係制度化可有效降低投機行為（Stump & Heide，1996，轉引自許文宗、王俊如，2013）與誘因扭曲，與其說是將關係予以制度化，更近似為將關係可能發展之空間與價值融入契約條款之中。

既然締約方成本之投入為履約過程必然之行為，惟公私協力案件多為專屬性資產，其可移轉性與流通性程度較低，恐使投資方仍存有投機或扭曲行為。對此，除透過契約要求投資專屬性資產以產生之沈澱成本箝制效果外，為使履約發展趨向穩固與達成契約目的，合理的成本負擔、利益分配與提供不致過短之約期予投資

方創造收益有其必要性，且於約期間的互動，互為資源及資訊的分享以創造信任。倘於履約過程中面對環境變動與關連第三人之影響，締約者間仍可在互惠信任、開放條款與裁量權限下，提供契約適當調整的可能，植基於一體精神下，將分擔風險與共同利益最大化，共創未來合作與合意協商（agree to agree）的機會（Speidel，1993；邱政勳，2004；武志偉、陳瑩，2008；Klijn & Koppenhan，2016），而此等特質得否被忠實執行則需視設計之基礎是否具備公平性，更自締約者角色認知及方法程序兩面向中展現（孫良國，2008）。

合作關係多具有共同策略目標、組織文化調適、資源能力互補之特性（黃怡菁，2002），據此關係契約將締約者視為共同體（single entity），然在角色認知上仍不應漠視締約者為自利個體事實，難以避免利益與權力分配之衝突，故制度即是綜合個人與社群主義之利益及權力衡平之指引（Macneil，2004），藉以避免或減少投機及扭曲行為發生。誠如公私協力案件係公部門為促進公眾利益而借重追求營利之民間機構力量所為，契約中提供私部門獲利之機制，同時課予公共利益責任，以達成推動公私協力案件之目的；在方法程序面，因履約過程多秉藉過往慣例和信任，倘將面臨營運困難或契約終止情事，優先通知他方則為重要義務，以避免突襲式的衝擊（孫良國，2008），猶如公私協力案件本身為公部門將原自然獨佔之公共服務委由民間協力推動，係特許之人為獨佔政策所造成無競爭者情形（張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，2016），倘發生無法續為營運情事時，締約夥伴的優先通知性則及其重要，以利公部門提供協助或尋找及教育接替廠商。

## 二、關係契約的實務展現與困境

契約未具備全面性協議與靈活性回應而發生紛爭，締約者卻仍可共同實踐契約目標，係因交易中普遍存在以誠實面對面溝通取代純然地依循契約條款、書面協商或法律制裁等制式途徑解決契約問題之緣故（Macaulay，1963），職是之故，關



係契約理論為公私協力案件提供新解釋與依循，將公私部門間之契約架構自過去強調績效導向之契約關係，轉而興起了一股關注合夥導向發展的關係式契約（陳敦源、張世杰 2010），期望可就信賴基礎與慣例依循解決過去以契約結果作為締約者間之唯一關連性與檢核標準，因而限縮公私部門創新發展與契約調整空間之問題，為合夥關係帶來正向的附加價值。

自 1990 年代起，法院開始不再以契約文字為唯一判斷準據，亦不以終結契約關係為唯一裁判結果，將源自不正確、不可預見、不合理契約規範所生之責任，藉由審酌爭訟對造間之協力合作經驗和風險分擔能力，肯認協商存在於契約之必需性，期望彼此得基於誠信進行協議，係因誠信原則不僅限於契約，更可考量整體環境的變化，並在關係緊密下靈活回應（Palay, 1985, 轉引自孫良國, 2008; Speidel, 1993），倘未果，法院則於公平性的基礎上免除或調整契約之權利義務，避免零和局面的產生，此即為誠信原則之發展，亦為關係契約理論於法制原則之展現（邱政勳, 2004）。因此，契約之紛爭解決除以正式制度性之途徑解決外，藉長期間面對面溝通互動建立慣例與信賴，據此創造非正式之依循途徑和再協商（renegotiation）空間之作法備受實務之採行與法院裁判青睞（陳敦源、林靜美, 2005; Kljin & Koppenhan, 2016）。

相對於西方國家，亞洲國家之契約活動更受制於非正式關係所建構之網絡而形成一種普遍的模式（Lovett, Simmons & Kali, 1999），雖契約慣例則是來自群體行為與語境中確立的意思表示基礎（孫良國, 2008），然關係契約強調社會事實大愈法律，惟有限理性個人無法單憑社會事實與環境做出公正判斷，其所建構出之慣例與秩序，尤其以強調法制依循及層層課責之公部門為參與者時，更受外界與法制之質疑，而被視為不正當的協商交換（劉承勳, 2011）。

再者，公私協力強調以信任為基礎所發展的關係式契約形式，自與公共管理者得否顛覆官僚體制對於風險規避文化與欠缺誘因制度之過往經歷有所牴觸（Van Slyke，2009；轉引自曾冠球 2019），致關係契約於公私協力案件中之運行頗具變數，縱欲倚靠長期合作期程建構信任，仍亦受外界以利益輸送（陳英鈴，2006）、投資均衡水準與無契約狀態的結果無太大差異（Kljin & Koppenhan，2016）或減低創新誘因（Hart，1995）等評斷，加深公共管理者採關係為爭議解決之抗拒。

然關係契約理論之爭議並非否定其價值，而是顯示制度化建構之必要（張艷，2014），故在正式契約中，締約者除訂定具體財務分配原則外，亦應就抽象不易顯化及由第三方核實條款內容達成以「關係」為框架，據此商討原則以修正正式契約條款（王安宇、司春林，2004）作為實際契約與契約現實的連結與調和，以非正式化的信任與慣例補充正式契約與機制的不足。

### 第三節 我國公私協力法制與實務發展

#### 壹、公私協力之法制發展

我國公私協力法制化可溯至 1990 年代，以長期且共擔風險責任參與基礎交通公共建設或一次性委任之僱傭關係等不同目的，分別訂頒「獎參條例」及「政府採購法」。雖兩者態樣均為廣義公私協力，然後者係屬行政輔助行為（詹鎮榮，2016），為第一節之廣義協力關係，故本節不加以贅述，而聚焦於協力推動大型交通建設之獎參條例，又因適用性過窄，爰行政院以 BOT 形式，試辦建設方案及示範計畫而有所斬獲後（林嘉蓉，2013），於 2000 年 2 月 9 日施行「促參法」，將範疇自交通運輸建設擴展到文化教育、社會勞工福利、工商用途、觀光遊憩目的之公共設施均可由民間機構共同參與大型公共建設。

表 2-2 促參法及獎參條例差異表

促參法	獎參條例
-----	------

參與範圍	§3 交通建設、公益性或具經濟效益之公共建設	§5 交通建設案件
政府投資	§4、§8、§29 出資或捐助不得超過民間機構資本或財產總額之 20%、得採有償 BTO、得補貼貸款及利息	§25 投資額度無上限規定
稅捐優惠	§36 - §40 僅適用性質重要且具有一定規模以上之重大公共建設	§28 - §33 於興建或營運之交通建設案件得享有營運或租稅優惠
採購法之適用	§48 不適用	- 未有明文規定
強制收買	- 為避免過度出資，無強制收買	§44 必要時得強制收買

資料來源：本研究自行整理

## 貳、公私協力下我國法定類型與其他類型

促參法之頒佈對行政機關而言，因第 8 條明定機關得視案件性質採「興建 - 營運 - 移轉」(Build - Operate - Transfer; BOT)、「興建 - 移轉 - 營運」(Build - Transfer - Operate; BTO)、「興建 - 擁有 - 營運」(Build - Own - Operate; BOO)、「增建/改建/修建 - 營運 - 移轉」(Rent - Operate - Transfer; ROT)、「營運 - 移轉」(Operate - Transfer; OT) 等協力模式得為行政機關辦理案件時之依據及指引，並提供其他模式或其精神的空間，使協力模式更為彈性。如源自英國由民間機構建造公共建設或服務後公部門支付價金之 PFI 模式 (Private Finance Initiative；程明修，2005；林淑馨，2010a)；對民間機構而言，促參法在金融面提供融資優惠、租稅減免、營利利潤、土地鬆綁等誘因，且透過法定甄審流程及雙方合意之契約簽訂，結合私部門資源及優勢，創造更高品質之公共建設<sup>2</sup>。

<sup>2</sup>參見財政部促參司網站之促參簡介 (<https://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/AboutMe/Infol.aspx>)。

表 2-3 我國促參法第 8 條第 1 項協力類型表

條款內容	運作方式	案例 <sup>3</sup>	件數 <sup>4</sup>
<b>第 1 款</b> 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	<b>BOT</b> 私部門自籌財源，政府特許其營運一段期間，創造報償並擔負營運風險，屆期移轉所有權予政府之民辦民營類型	產業園區及停車場用地等案	283 件
<b>第 2 款</b> 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	<b>無償 BTO</b> 公共建設係政府無償取得所有，再委由私部門經營，為公有民營類型	土地委託營運案	1 件
<b>第 3 款</b> 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	<b>有償 BTO</b> 公共建設係由政府支付費用後取得所有權，再委託或出租予私部門經營，為公辦民營類型	海水淡化及污水處理再利用等案	3 件
<b>第 4 款</b> 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	<b>ROT</b> 私部門籌資增修改建公共建設，政府握所有權並委託或出租設施予私部門營運，屆期後歸還營運權，為公辦民營類型	國道服務區增改建營運等案	319 件
<b>第 5 款</b> 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	<b>OT</b> 公共建設所有權屬政府，而私部門係硬體之營運者，為公辦民營類型	博物館、觀光場域營運等案	936 件

<sup>3</sup> 參見財政部促參司\_投資公告查詢 ([https://ppp.mof.gov.tw/WWW/inv\\_ann.aspx](https://ppp.mof.gov.tw/WWW/inv_ann.aspx))，查詢日期 2020 年 1 月 1 日。

<sup>4</sup> 同註 3。

條款內容	運作方式	案例 <sup>3</sup>	件數 <sup>4</sup>
<b>第 6 款</b> 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	BOO 私部門自行負擔建造及營運之資金調度與風險承擔，並無需移轉所有權予政府，為「完全」之民辦民營類型	廢棄物處置廠設置及土地開發等案	13 件
<b>第 7 款</b> 其他經主管機關核定之方式	-	土地投資案	9 件

資料來源：參考自陳明燦及張蔚宏（2005）、林淑馨（2010a）、促進民間參與公共建設法令彙編（2018）及財政部促參司網站\_投資公告，本研究自行整理

### 參、特許權之推動類型比較

檢視我國促參法第 8 條表列與其他協力類型均為公部門以長期契約形式特許（concession）私部門參與公共建設，雖此等類型在政府動機、報酬來源與價格機制、適用案件特性、特許期間所有權、特許期間、融資標的、風險分擔等內涵具有差異性，而案件自償性程度又影響著前述內涵之關聯性，並作為政府決定推動類型選擇的重要關鍵。伸言之，私部門投入資源並承擔較大程度風險時，為使案件具備自償性，透過特許期間長度之設定，並採選使用者付費機制之設計為私部門創造利益；而對於案件自償性較低之案件，如強調將預算資源極大化運用之物超所值概念（Value for money, VFM）為出發動機者，為使案件具備獲利的可能性進而吸引民間機構共同參與，政府價購民間機構之建設，係藉由共同分擔市場風險以提供民間機構具一定程度穩定收益基礎作為誘因。

表 2 - 4 特許參與公共建設或服務之模式比較表

	BOT	BTO	BOO	ROT	OT	PFI
政府動機	財政考量	財政考量	VFM	財政考量	財政考量	VFM

	BOT	BTO	BOO	ROT	OT	PFI
報酬來源	使用者付費，市場決定價格	使用者付費，市場決定價格	政府基於服務品質支付費用	使用者付費，市場決定價格	使用者付費，市場決定價格	政府基於服務品質支付費用
案件特性	高自償性	高自償性	低自償性	高自償性	高自償性	低自償性
特許期所有權	民間機構	民間機構	民間機構	政府	政府	政府
特許期	長	長	長/永久	短	短	短
融資標的	使用者付費收益	使用者付費收益	政府付款保證	使用者付費收益	使用者付費收益	政府付款保證
風險擔負	轉嫁融資及營運風險予私部門					最適風險分擔

資料來源：參考自 Savas (1999)、財團法人台灣營建研究院 (2004) 及林傑、曾惠斌 (2011)，本研究自行整理

除前述類型，基於英國財政單位認為協力案件之風險應更妥適且公平的分配，2012 年 12 月之 PFI 回顧報告中，提出一條使公部門亦成為協力案件投資者之「政府投資民間融資提案」(Private Finance 2; PF2; HM Treasury UK Government, 2012)，期望透過公部門於財務面的投入，以分擔私部門承擔之風險責外，主管機關亦可以投資者之角色參與商業決策或了解案件內容，以達到「財務與風險之公平性」及「資訊透明度」之效果<sup>5</sup>。基此，綜合前開所論之公私協力類型，概可歸納為三大類，第一類型以「使用者付費」為營運之特許方式，亦為我國現行促參法主要有明文訂定之類型如 BOT、BTO、OT、ROT 等方式；第二類型係設計由「政府購買服務」方式推行，如 BOO 及 PFI；第三類型則是政府與民間機構共同出資之「合夥投資」，如 PF2。

<sup>5</sup> 同註 3。

## 第四節 ETC 促參案之內涵

### 壹、ETC 促參案之推展

「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運案」係高公局考量資通訊科技之蓬勃、智慧運輸之整體國家政策發展、人工收費造成之停等車流與污染等情形，爰於 2003 年依促參法第 8 條第 1 項第 1 款，以 BOT 模式辦理 ETC 促參案，並考量促參契約過短的契約關係不利於資訊及資源的溝通、分享與交換（武志偉、陳瑩，2008）與資通訊之發展程度，故和遠通公司簽訂為期 18 年 4 個月之促參契約。

建置，係 BOT 模式履約階段之首，遠通公司藉架設門架以裝載雷射偵測器、無線射頻辨識天線與接收器、攝影及照相設備等路側設備，讀取車輛上之設備單元或車牌資訊作為後臺判讀收取通行費之依據（吳潔忠、簡正銓，2018），至 2006 年 2 月 10 日進入營運期並啟用系統，考量系統收費為較新穎方式，用路人需時間適應及為避免收費邏輯差距過大，故比照回數票之計費方式且以人工收費與電子收費並行，依通過收費站區次數收取通行費用，此階段為「計次收費」；隨著用路習慣之改變，電子收費車道使用率逐漸提升，2013 年 12 月 30 日施行全面電子化收費，且收費邏輯乃基於按車種所訂定之費率及行駛里程進行收費的「計程收費」。

表 2-5 計程階段各車種費率及相關優惠管理措施表

	計費邏輯	小型車	小客車	聯結車	費率措施
計次階段	按次計費	40 元/次	50 元/次	65 元/次	-
計程階段	按里程計費	1.2 元 /公里	1.5 元 /公里	1.8 元 /公里	1.每車每日 20 公里優惠 2.每車每日逾 200 公里以上部分，享長途優惠 3.連續假日單一費率措施

資料來源：本研究參考自高公局高速公路收費大事紀<sup>6</sup>及國道計程收費主題網通行費試算之計程收費政策說明<sup>7</sup>，本研究自行整理。

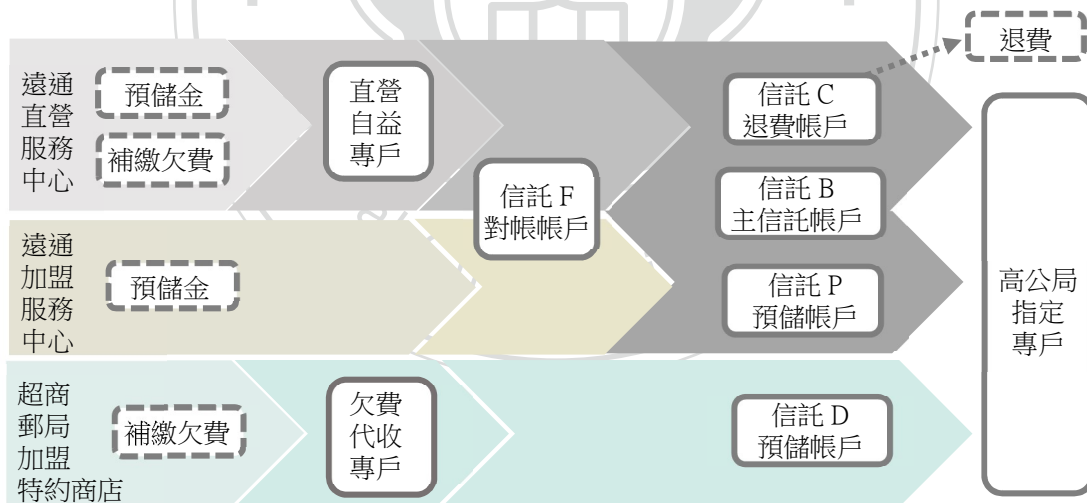
<sup>6</sup> 參見高速公路收費大事紀 (<https://www.freeway.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1482&p=509>)，查詢日期 2019/12/10。

<sup>7</sup> 參見國道計程收費主題網\_政策說明\_收費方案及計費原則

## 貳、ETC促參案係具PFI精神之BOT模式

ETC 促參案係高公局委託遠通公司收取通行費，相關之軟體與硬體維護、客戶與創新服務、保存與交付原始資料等事項亦含括在內，而通行費之收取係由一系列金流核對與撥轉付程序，為契約中至為重要之核心和帳務稽核重要標的。細探 ETC 促參案金流內涵，為保障權益及妥善存放通行費，即簽訂遠通公司為委託人，高公局為受益人之信託帳戶契約，用路人所繳付之通行費，按財務類型分別進入所屬之信託帳戶，經核對後再撥轉至高公局所屬之「國道建設管理基金」（徐明金、彭曉芸，2016），亦即通行費非遠通公司之收入。按流程遠通公司應將收取之通行費全數撥付高公局，高公局按月支付之服務費才為該公司之實際收入，該服務費之計算係就通行國道車輛行駛之總延車公里<sup>8</sup>與當年度核定之服務費費率相乘所得出之金額即為辦理電子收費之報酬。

圖 2-2 遠通公司通行費金流轉入及撥付至高公局流程



資料來源：參考自徐明金、彭曉芸（2016），本研究自行繪製

相對於使用者付費金額即為收入之 BOT，就金流撥轉關聯而論更近似前段所討論之以購買服務作為契約標的之 PFI 模式，惟契約中尚有延伸性事業與販售設

(<https://www.freeway.gov.tw/etc/publish.aspx?NID=1941&P=9102>)，查詢日期 2019/12/10。

<sup>8</sup> 延車公里係指車輛於高速公路所行駛的里程。



備單元後支付權利金，以及契約屆期後移轉軟硬體設備及予主辦單位之流程，在在顯示此契約仍存有 BOT 模式之身影，就此，ETC 促參案在主要之營運主軸來看係可稱為具 PFI 營運精神之 BOT 促參案應更貼近其實況。正因如此，邇來，公私協力模式之比較研究，部分研究聚焦於 BOT 與 PFI 之上，（林愨茨，2008；黃明聖，2010、2013），係因 BOT 及 PFI 兩大類型之建置與營運外觀十分相似，且均強調財源與結果是否達到物超所值之金錢價值審計（value for money, VFM; Corner, 2006），二者之差異性實務上可自報酬來源實窺探出差異性。

BOT 模式中，享受私部門提供建設服務之使用者其所支付之價金即為報酬，而廠商按契約所訂之「權利金」支付主辦機關；反觀 PFI 模式，私部門所建設及提供之服務，在符合契約標準下，公部門支付「服務費」購買之。雖高自償率被視為 BOT 模式的重要基石，而財務獨立性與投資意願呈正相關（劉憶如、王文字、黃玉霖，1999），然實際上經濟效益以非全然政府選擇採行促參案與否之唯一準據，當 BOT 促參案自償率相對有限，得於精神和制度上採 PFI 模式，藉由保障基本收入，並輔以延伸收益之創造，仍可使案件妥適發展及促使私部門投入資源發展。

表 2-6 ETC 促參契約與 BOT 及 PFI 模式之關聯表

	BOT	PFI	ETC 促參契約
政府動機	財政考量	VFM	非單純財政考量，運用民間資通訊技術辦理電子收費
報酬來源	使用者付費，市場決定價格	政府基於服務品質支付費用	以交通量作為服務費計算之公式及支付費用基礎
案件特性	高自償性	低自償性	營收來源為未能主控之交通量，使自償性有限
特許期所有權	民間機構	政府	遠通公司
特許期	長	短	18 年 4 個月

	BOT	PFI	ETC 促參契約
融資標的	使用者付費收益	政府付款保證	政府付款保證
風險擔負	轉嫁融資及營運風險予私部門	最適風險分擔	視條款類型分配風險，然實際營運發生風險移轉情形

資料來源：參考自 Savas (1999)、財團法人台灣營建研究院 (2004) 及林傑、曾惠斌 (2011)、高公局高速公路收費大事紀及國道計程收費主題網通行費試算之計程收費政策說明，本研究自行整理

### 參、ETC促參案之大事記

ETC 促參案自 2006 年締約以來，歷經人工與電子併行收費及收費政策模式的轉換，於履約歷程中發生諸多紛爭，尤以進入計程階段前後最鉅，而近年契約及制度未有調整情境下，爭議未使契約終結，甚至得透過制度或非制度互動過程，化解紛爭或減少訴訟案件。本研究並非定調爭議及訴訟之發生為劣質履約，而是擬自規範與履約過程互動下所引發之爭議、困境、與排解等情事，探究協力治理歷程之互動關聯，故為更細緻探討 ETC 個案，本段茲臚列個案之紛爭與訴訟事件之演進，並聚焦於此期間與事件，以利後續研究結果之探討。

表 2-7 ETC 大事記

時間	事件	背景與歷程	後續影響與探討
2011	委辦服務費調整機制啟動之討論	委辦服務費為遠通公司辦理電子收費後，高公局給付之費用，費用之計算係締約前高公局以預估之交通量作為基礎所設計之給付公式。為避免環境變化帶來之預估落差，契約中訂有調整機制	為「委辦服務費調整」之起始事件，詳 P.55-59、P.79-84
	利用率未達契約規範	考量電子收費系統之使用效率，故契約依電子收費施行之個年度，訂有通行國道收費系統且裝載有收費設備車輛之比例要求，此即為利用率	為後續推出「收費技術及設備轉換」、「利用率違約認定」、「利

時間	事件	背景與歷程	後續影響與探討
		然因推廣不如預期，發生利用率未達契約要求情形，並影響計程上線時程	用率訴訟」之起始事件，詳 P51-54、P.63-68
	利用率違約認定	高公局認為利用率落後天數長達 855 天，影響國家重大政策，視為情節重大之違約，裁處懲罰性違約金	為「利用率訴訟」爭執點，且因本事件曾討論契約終止，詳 P51-54、P.63-68
2012	收費技術及設備轉換	利用率無法提昇原因之一為原裝載於車內之收費設備售價過於高昂，故遠通公司轉換收費技術，並免費提供裝載於車上之設備，始成功提昇利用率 <sup>9</sup>	為契約得以續為營運之重要事件，詳 P.63-68
	超商手續費爭議	立法院要求遠通公司應廣設免費繳費據點，並不得支付超商手續費，而凍結高公局預算 雖經協商，然遠通公司經由媒體反映意見，且高公局按立法院決議辦理，而協商未果	為 2014 年及 2019 年「超商手續費訴訟」之起始事件，詳 P.54-55、P.69-73
	費率政策意見分歧	為提升用路人對電子收費及收費模式轉換的接受度。誠如對費率訂定、費率折扣、橫向國道及短途不收費等議題進行探討，而遲未能達成共識	為「計程建置訴訟」及「三段式費率訴訟」起始事件，詳 P.51-54、P.63-68
2013	利用率訴訟	遠通公司認為利用率未達契約規範係因過度預期，且以推出技術設備轉換之方案因應故訴請法院撤銷高公局之違約金裁罰	訴訟及紛爭緩解之探討，詳 P51-54、P.63-68
	計程建置訴訟	依契約規定，計程收費前一定時間內應完成門架建置，然因有延遲情形，故高公局認定違約並裁處違約金 遠通公司認為建置延遲亦受費率政策遲未能確定影響，故提起撤銷裁處訴訟	訴訟及紛爭緩解之探討，詳、P51-54、P.63-68

<sup>9</sup> 參見高公局，ETC 民眾關係議題說明資料 (<https://www.freeway.gov.tw/Print.aspx?cnid=195&p=2791>)，查詢日期 2021/07/01。

時間	事件	背景 與歷程	後續影響 與探討
	計程收費	12月30日全面實施 ETC 計程電子收費	-
	平信費用負擔爭議	依法令及契約，通知用路人繳納通行費應以雙掛號方式寄送，並由用路人負擔該費用 立法院以決議方式要求應新增平信通知，且高公局不得支付郵資，亦不得由用路人負擔	為「平信郵資費訴訟」之起始事件，詳 P.54-55、P.69-73
	委辦服務費調整	締約雙方經協調委員會之討論及建議，及參酌專業機構之研究結果，故按契約規範啟動委辦費調整機制 <sup>10</sup>	除健全財務，亦為緩解爭執重要關鍵，詳 P.55-59、P.79-84
2014	收費員轉置訴訟	遠通公司締約前提出額外承諾，將對全數收費員工作轉職或支付轉職補償金，然高公局認定相關作業有缺失，故認定違約及裁處 遠通公司認為作業疏漏不影響收費員權益及收費營運，故訴請法院撤銷違約及裁處	訴訟及紛爭緩解之探討，詳 P.59-62、P.63-68
	三段式費率訴訟	契約原規劃以全國道為單一費率收費，惟因意見歧異，最後定為短途 20 公里以內免費、長途逾 200 公里以上部分享 75 折、因應政策需求可採取差別費率等三段式費率政策 惟遠通公司認為締約係以一段式費率規劃，三段式費率已為變更工作範圍，應由高公局支付開發費用	訴訟之探討，詳 P.51-54、P.63-68
	超商代墊費訴訟	因立法院決議高公局不得支付費用，亦不得由用路人支付，並凍結高公局預算，故高公局據此決議要求遠通公司辦理並支付 遠通公司認為決議係雙方不可預見之法令政策變更，故訴請法院，請求高公局支付	訴訟及紛爭緩解之探討，詳 P.54-55、P.69-73

<sup>10</sup> 參見中時新聞網，ETC 創造內外部效益顯著  
(<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140525000096-260210?chdtv>)，查詢日期 2021/07/01。

時間	事件	背景 與歷程	後續影響 與探討
2015	西湖門架建置訴訟	因地方民代要求新增服務區聯外道路，故需增設收費門架，維持收費正確性 遠通公司認該新增路段，非契約約定應新增之門架，故訴請法院請求高公局支付費用	訴訟之探討，詳 P.59-62、P.69-73
2016	平信郵資費訴訟	因立法院決議高公局不得支付費用，亦不得由用路人支付，並凍結高公局預算，故高公局據此決議要求遠通公司辦理並支付 遠通公司認為平信寄送及成本吸收非契約規範之義務，故訴請法院，請求高公局支付	訴訟及紛爭緩解之探討，詳 P.54-55、P.69-73
2016	重機測試訴訟	考量重機上國道及收費正確性需求，為因應需求，締約雙方共商辦理重機行駛國道之收費測試 遠通公司認為因締約時重機非可上國道車輛，且開放上路為公益考量，故訴請法院，請求高公局支付測試所生費用	訴訟之探討，詳 P.54-55、P.69-73
2018	新營服務區門架建置訴訟	因地方民代要求新增服務區聯外道路，故需增設收費門架，維持收費正確性，爭執點同 2015 年之西湖門架建置訴訟案	訴訟之探討，詳 P.59-62、P.69-73
2018	關廟服務區門架建置訴訟	因地方民代要求新增服務區聯外道路，故需增設收費門架，維持收費正確性，爭執點同 2015 年之西湖門架建置訴訟案	訴訟之探討，詳 P.59-62、P.69-73
2019	超商代墊費訴訟	為延續 2014 年超商代墊訴訟案	訴訟及紛爭緩解之探討，詳 P.54-55、P.69-73

資料來源：參考自監察院（2013、2014）、立法院議案關係文書院總第 887 號政府提案第 12800 號之 849（2013）、台灣世曦工程顧問股份有限公司（2018）、各訴訟案件判決文件、高公局收費方案及計費原則說明、網路報導，本研究自行整理

## 第三章 研究設計

### 第一節 研究架構

本研究茲採 ETC 促參案為個案，係高公局與遠通公司協力推動大型公共建設協力案件，為了解履約過程所發生之紛爭、困境、訴訟、如何排解等內涵，爰以協力治理模型、不完全契約理論及關係契約理論為研究基礎，自不完全契約理論下所稱之套牢問題、投機行為、誘因扭曲等問題作為案件之風險移轉情境，據此解釋 ETC 促參案之契約規範及履約現況因風險移轉情境所衍生之紛爭、困境、訴訟之關聯性。

此外，再就關係契約理論觀點解釋紛爭、困境之排解，以及探究未發生訴訟之肇因，最後期望藉此基礎探討公私部門協力推動基礎公共建設案件時，自不完全契約規範模糊性的必然，以及關係契約理論紛爭排解，以實務案件具體映證協力治理模型之要件展現，本研究架構如下圖所示：

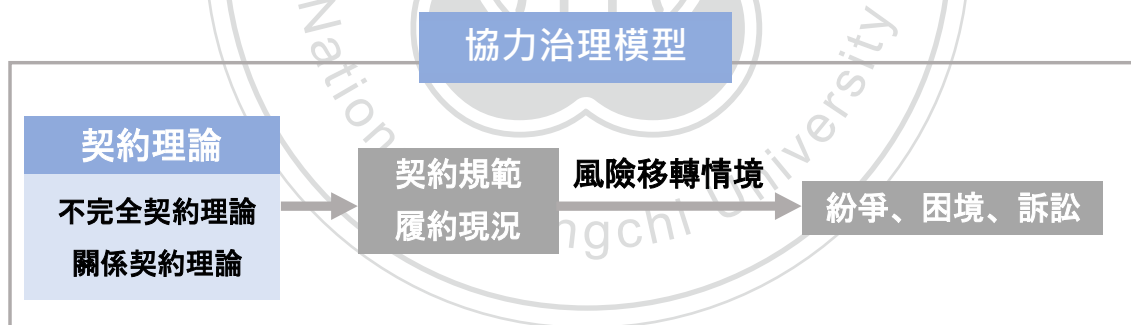


圖 3-1 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製

### 第二節 研究方法

本研究為較深刻且充沛的探討公私協力合夥建置營運下所面臨之困境，故採選已營運一段期間、曾發生多見訴訟爭議，且屬大型公共交通建設之 ETC 促參案作為研究個案標的。藉由聚焦於此並深入檢視其脈絡與細節所進行之個案研究，透

過文件分析法將資料進行綜整以窺探促參案下公私協力之相關理論及意涵。再藉由選擇與個案相關業管人員進行深度訪談獲取第一手資料，將個案中實際發生之事實和經驗與學術相關理論或檢證標準相互結合映証，使本研究得更臻完整。

## 壹、個案研究法 (Case Study Research)

過去個案研究法被視為僅是羅蒐資料「技巧」，而自 Yin (1994) 對個案研究有著較完整的描述後，成為了正式的研究方法，並於量化研究中發展為個案實驗法與質化研究中成為詮釋個案的重要研究方法。對於個案研究之定義，鄭怡世 (2002) 綜整 Gillham 及 Strake 之看法，先界定「個案」一詞的意涵，為確實存在「人類活動的一個單位」，並需在此時此刻且須於特定情境脈絡下理解的「對象」。而對此一「對象」了解其情境、探究其本質、統整且深刻的探討其特色與本質的描繪是「自然的類推」(naturalistic generalization) (鄭怡世，2002；林淑馨，2010b)。此說法映証 Yin (1994) 認為個案研究即是一種實證的、探究生活脈絡的研究方法看法，亦即個案研究係透過對「對象」了解與分析，同時就問題與理論進行歸納比較，以發展出新概念作為理論建構的知識基礎 (林佩璇，2000)。

個案研究法因觀察單一或較少數量之個體，得在自然的情境下探究問題，藉由多元研究方式及資訊取得較完整情境下，對個體發生的事件歷程進行長時間的檢驗，研究者除能了解案件表彰外，更可詳盡深入其內在信念，做出相對貼切的回應 (潘淑滿，2003；林淑馨，2010b)。

雖本研究僅採選 ETC 促參案作為唯一標的個案，然履約期間歧見所衍生之爭訟爭案件及營運現況，均為本研究可茲觀察之事件 (event)，而本研究將以契約規範作為分析工具，檢閱爭訟案件與營運現況於契約中雙方所擔負風險之關連性與變化，並如何解決或降低紛爭發生之可能性，且和理論相互檢視，以加深理論與實務情形之詮釋程度與深度。

## 貳、文件分析法

社會科學之研究多仰賴透過對設定之題旨及研究問題進行資料的蒐集，不僅於研究之初提供研究者初步了解議題的輪廓，亦於研究時作為理論建構的基石，因此，「文件分析法」又被稱為「文獻分析法」（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓，2014）。林淑馨（2010b）指出文獻研究為兩部分，其一為文獻回顧，係研究者在研究前所做的資料蒐集與整理，作為研究時的參考資料，同時可作為先行性研究的檢驗；另一則為文獻分析，與前者之差別在於蒐集資料的目的在於建構研究議題的理論架構並陳明相關概念的內涵。而文件分析法具有客觀性、系統性、方向性的分析及檢證過去研究之內容與結論，並預測或提出未來建議。若依照文件撰寫的來源係自身或參考他人資料來源可分為初級及次級兩類，前者的內容來自撰寫者自身經驗或對研究個案觀察描述而具較高的可信度，後者係基於他人研究資料梳理而製，引述時之精準度則為研究者撰寫時應注意事項，因此，文件分析法又被稱為「次級資料分析法」（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓，2014）。

本研究將同時蒐集講述公私協力、促參法之專書、期刊、論文等次級資料，以及透過研究者自身閱覽電子收費建置及營運案之相關公開資料、訪談及營運建置相關文件等製作初級資料，據此有系統地綜理及分析欲探尋之結果，資料如下：

- 一、公私協力、不完全契約、關係契約等相關專書、期刊、碩博士論文。
- 二、政府機關（構）之電子收費案相關研究報告及出版品。
- 三、電子收費建置及營運案契約文件。
- 四、電子收費建置及營運案訴訟判決資料。
- 五、促進民間參與公共建設相關法規文件。



## 參、深度訪談法 (In - depth Interview)

不同於量化研究為將結果精確推論至母體，對樣本抽取係基於具「代表性」之原則進行，質化研究則是之為藉樣本提供研究者新洞見或解釋現有文獻不足處，因此，樣本可否提供豐富且契合研究題旨之資訊關鍵在於對象之選擇是否具「關連性」，以非隨機方式找出較為特殊或藉典型方式抽樣難以接觸到之個案進行選擇，而本研究擬以基於研究者本身判斷選取符合研究題旨所需者之立意抽樣 (purposive sampling) 及透過訪談者於訪談過程中所提及其他網絡者之滾雪球法 (snowball sampling) (林淑馨，2010b)，以採選 ETC 促參案業務相關之對象，藉相關人員之經驗以詮釋 ETC 促參案。

訪談目的在於透過不同受訪者對調查問題之詮釋，對研究者的調查意圖，創造出共同的解釋，因此，訪談者需讓受訪者了解調查的意圖或目的，在訪問的過程，對於複雜或受訪者難以表達之問題加以修正改善精確性及易理解性。若按研究者對於掌握訪談結構之程度進行分類概為三類，分別為研究者主導導向且以標準問卷或訪題進行之結構式訪談 (structured interview)、以研究者提出訪綱並提供彈性使受訪者可加入自身所欲提出之訪題的半結構式訪談 (semi - structured interview) 及以受訪者導向的無標準化訪談程序或詳細問題設計之無結構式訪談三種類型 (Neuman, 2014)，其中半結構式訪談及無結構式訪談之焦點係置於受訪者的主觀經驗與感受，因此，為能深度地理解並詮釋受訪者所欲透露之訊息，此兩種類型之訪談實施方式以深度訪談法最為常見。林淑馨 (2010b) 綜整學者對深度訪談法之定義為藉由受訪者陳述自身或經驗的感受，與研究者之間面對面地進行具特定目的對話，考量本研究之問題與目標明確，故以半結構式的深度訪談作為主軸。

### 第三節 深度訪談法之實施

#### 壹、訪談對象之選取及名單

為選擇對個案具有相當關連性之訪談對象，以及考量研究題旨係期望藉 ETC 促參案中營運契約、履約情形、紛爭發生與排解等內容，探尋公私協力治理模型下更貼近紛爭探究及協力順暢之現實。因此，本研究選擇訪談對象係以「產業類別」、「熟捻面向」、「個案角色」等三大原則，與設定受訪者對本研究個案履約管理、營運管理、紛爭處理等經驗條件，就產、官、學界人士作為探尋標的，選取能夠提供豐富資訊且聚焦於本研究題旨者。本研究訪談名單擬定如下：

表 3-1 訪談名單

業別	角色	公司/單位	職稱	編號	時間	地點
產業界	維運廠商	遠通電收股份有限公司	協理	A1	2020/10/14	高公局
			法務	A2	2020/10/14	高公局
公部門	委託單位	高速公路局	副局長	B1	2020/11/06	高公局
			組長	B2	2020/10/06	高公局
			科長	B3	2020/11/04	高公局
第三方	技術顧問	儀衡技術顧問有限公司	資深經理	C1	2020/11/17	高公局
	法律顧問	長江大方國際法律事務所	專案律師	C2	2020/11/18	法律事務所
	專家學者	國立交通大學	教授	C3	2020/11/13	交通大學

資料來源：本研究自行整理

## 貳、訪談提綱

雖自現有之學術文獻、政府出版品與文件、法院判決、相關報告等資料可窺得公私協力治理順暢所需要件、不完全契約問題、關係契約解套等通例性概念，以及細鐸 ETC 促參案之履約制度、契約架構、紛爭事件等個案性內涵，可勾勒出 ETC 促參案履約情形，然仍未能貼切呈現實情，誠如履約互動、紛爭發生與排解等事件未能全數露出。因此，本研究期望於協力治理模型、不完全契約理論、關係契約理論之基礎進行深度訪談，探究 ETC 促參案營運態樣及履約爭議發生之肇因，找尋更具體與貼近我國大型公共建設之協力案件履約實際樣貌。

為契合本研究題旨及更深層探究實務上協力治理內容，訪談構面以不完全契約理論之履約紛爭及完全契約理論之紛爭排解為探究發想，並輔以個案現有之相關文件中延伸探討相關履約紛爭事件為訪談內容，因此設定出「不完全契約下之紛爭風險」、「不完全契約之履約困境」及「關係契約之紛爭排解」等三大構面作為訪談架構，期望自案件參與者之經驗與觀察得獲取現有文獻外之補充及檢證資料，以回應公私協力治理模型要素與契約紛爭風險、履約困境及紛爭排解之關聯。

表 3-2 訪談提綱

構面	訪題	受訪者
不完全契約之紛爭風險	1、促參契約模糊抽象的規範可能在某些情況下引發爭議，造成履約管理困難，您認為何種情形或事件發生時容易造成爭議？	A1、A2 B1、B2、B3 C1、C2、C3
	2、契約中有哪些條款本屬他方應擔負之義務，後發生風險移轉為共同或另一方擔負情形，進而引發爭議事件？	A1 B1、B2、B3 C1、C2、C3
	3、除原則性及抽象性規範帶來之履約爭議外，是否有如締約前因過度預期或低估又或未預期事件，造成履約困境？	A1 B1、B2、B3 C1、C2、C3

構面	訪題	受訪者
	4、契約中最應調整以降低風險之條款為何？	A1、A2
		B1、B2、B3
		C1、C2、C3
	5、就現行契約而論，何種規範為最應優先處理或調整，以順暢契約履行及避免風險爭議之發生？	A1
		B1、B2、B3
		C1、C2、C3
不完全契約之困境	6、爭訟事件具有一定程度之關連或延續性，如雙方對法令政策變更後是否屬工作範圍或不可歸責情事多有爭執，是否係契約或履約機制不足所造成？	A1、A2
		B2、B3
		C1、C3
	7、契約賦予公部門准駁、裁罰、認定違約等高權權威，且部分爭訟亦是源自於此，您如何看待講求夥伴關係之公私協力於契約為此設計之合理性、仍同意締約原因及如何回應相左之意見？	A1、A2
		C1、C3
	8、契約賦予公部門准駁、裁罰、認定違約等高權權威，且部分爭訟源自於此，您認為發動之肇因為何？另公部門在握有高權權威及處於講求夥伴平等關係之協力契約下，應擔任之角色為何？	B1、B2、B3 C2
關係契約之紛爭	9、締約前私部門提出如收費員轉置及分年利用率等履約承諾，不僅增加營運成本亦提高爭端發生之風險，私部門願為之的原因為何？公部門如何看待此等承諾？	A1、A2
		B2、B3
		A1、A2 B2、B3 C3
	10、於難有共識、達違約標準、遭外界高度質疑等爭議事件發生時，未走向解約之原因為何？	A1、A2 B2、B3 C3

構面	訪題	受訪者
排 解	11、長期契約面臨不可預測之未來，對於將發生之風險與爭議事項雙方如何因應，或曾有何種解決經驗？	A1 B1、B2
	12、為解決長期契約之不可測，關係契約強調締約者得透過慣例或契約調整等作法解決爭議，您是如何看待其觀點，以及實務上是否有類此經驗？	A1、A2 B1、B2、B3 C2
	13、現行爭議係依契約規範進行調解，然案件仍多走向訴訟，其肇因為何？而協調委員會是否有其必要性或有無其他機制輔助或取代之可能？	A1、A2 B2、B3 C1、C2、C3
	14、相對於計程初期，調解及爭訟案件數量，近年可謂大幅下降，其肇因為何？現行爭議處理途徑與過去是否有所調整？	A1、A2 B2、B3 C3
	15、面對契約風險發生移轉及履約爭議事件，對肇採取何種行為係可有效緩和及調解紛爭之契機？對於公部門採取行政協助及私部門於調解時撤案和投入成本先予執行等行為有何看法？	A1 B2 C2

資料來源：本研究自行整理

## 第四章 研究結果與分析

本研究擬自 ETC 促參案契約規範及實際履約情形之內涵，以不完全契約理論及關係契約理論觀點探究協力治理模型要素之具體展現，故本章就前述訪談提綱所設計之「不完全契約下之紛爭風險及履約困境」與「關係契約之紛爭排解」三大構面，以及協力治理模型四要件為變項，將訪談結果予以綜整。先陳述個案之營運實際情形及契約理論之關聯性，再綜整該等內容為協力治理模型要件之具體映證，而撰寫序列則按契約規範之章節排序為之。爰此，第一節及第二節均係基於不完全契約理論之概念，先聚焦於 ETC 契約之彈性模糊規範基礎上，分析面臨風險移轉情境與履約紛爭發生之關連性，再檢視履約爭議轉為履約爭訟之困境，而第三節則以關係契約理論觀點下紛爭為發生與排解內涵，最後第四節則就前述內容以具體實證檢視協力治理模型要件於實務上之展現。

### 第一節 不完全契約與履約紛爭

不完全契約之所以存在係因締約者的有限理性難以全然預測契約未來與締約者的自利考量影響締約與履約的意圖，故粗略模糊的契約規範則無法避免，套牢、投機行為及誘因扭曲問題油然而生（Hart，1995）。契約必然不完全，惟將契約紛爭全然歸咎於此似乎過於簡略，因實務上非所有不完全契約之逐項規範均發生爭議。有鑒於此，本節擬以契約規範、政府出版品及文件為基礎，並以個案相關人員之訪談內容探討 ETC 促參案中，契約的不完全之於履約管理與執行的意義，並延伸討論不完全契約下風險與紛爭的關聯性與脈絡。

#### 壹、不完全契約之於ETC促參案的意義

在追求建構完全契約者眼中，契約的完整可帶來最有效率的履約過程與結果，然而契約之模糊地帶雖恐衍生風險與爭議，卻不可否認模糊地帶的存在，部分係源

自公部門於實務上必須保留裁量權的刻意設計，以及部分為有限理性個人在非預期或無意下提供締約者主導權的必然（曾冠球，2019）。

**契約本來就不可能鉅細靡遺地規範所有事情，故契約為保留執行的彈性而以原則性或抽象性規範，本為實務之常態。（受訪者 A2）**

長期契約無人可完全預測，而 ETC 是 BOT 促參案，非由甲方<sup>11</sup>主導的採購契約，因此契約以「KPI 導向」概念設計，保留執行彈性，以因應科技發展、不危害公益、解決社會爭論，將選擇回歸到廠商整體性創意發想上，是符合促參精神的。初期，落選廠商透過媒體、立委、學者提出質疑時，因 ETC 契約係以「total solution」<sup>12</sup>角度選擇最佳申請人，在面對各廠商全然不同之方案及條件，高公局難以就特定項目，雖看似最有利公眾卻未被選擇情形完整說明。（受訪者 B1）

契約不完全是來自於契約制定者有意或無意所造成的模糊地帶，這樣的模糊地帶為法制框架下所授權。因此，不應稱之為疏漏，應視不完全為提供公部門裁量空間、私部門創意發想、公眾爭議解決的三方彈性契約。ETC 契約就建置、營運、財務、不可抗力與法令變更、爭議協調、契約終止等權利義務為約定，相對採購契約之僵固性，賦予締約者彈性與裁量空間。正因如此，ETC 契約以原則性規範為主，商議處理例外事件為先，並基於 KPI 導向的契約精神設計，為不可預測事件保留了執行調整空間。不過原則與彈性規範亦因難以簡易說明，而受公眾之質疑。因此，與其說不完全契約所發生的套牢問題、投機行為及誘因機制扭曲情形為造成履約風險的原因，實際上更似締約者回應權力對稱性失靈及自利性偏差所採取的行動，故本研究綜合造成失靈與偏差之情境，概述如下：

---

<sup>11</sup> 為保留受訪者原始口述內容，後續訪談紀錄所稱之甲方係指公部門或專指本研究個案之委託方高公局，乙方係指私部門或專指本研究個案之受託方遠通公司。

<sup>12</sup> ETC 促參案招商階段因外界對於系統應採用之技術仍多有歧異，因此高公局未將特定技術設定為評選標準，而是以得提出最佳整體規劃者為最佳申請人之評選重點。

### 一、權力與成本制衡下的套牢問題

有關契約草擬權不對等係源自公部門事前掌握之資訊權、主導誘因機制、合夥資格認定等權力，使競逐合夥資格之私部門「被接受」契約或承諾讓權，易發生剝削情形；不完全契約的交易成本遞延特性，使私部門面對事前公部門的不對等權力，衡酌投入之沉澱成本而受套牢，不過私部門專屬性投資的獨佔性，具使公部門墊高搜尋成本而獲取操作反套牢之可能。因此，套牢問題之情境為「契約草擬權力的套牢問題」及「成本的套牢問題」。

### 二、資訊落差與多方課責下的投機行為

鑑於資訊隱匿、自利個人之現實與內部互動、外部環境之變化，產生對公私部門營運條件不利己之情形，採取隱瞞扭曲或未主動揭露資訊，又或產生資訊理解差距、面對多方課責壓力下發動裁量權，目的均是企圖變更條件扭轉劣勢，故概可分為「資訊落差的投機行為」及「多方課責的投機行為」。

### 三、產權與收益失衡下的誘因扭曲

專屬性資產權歸屬者具協商機制修變之影響力，惟協力案件之產權係歸屬政府，故私部門於契約中較不具此修變權，為「產權的誘因扭曲」；廠商收益與產出結果的集體性，事前廠商以少報多取得合夥資格，卻影響其收益結果，因此在合夥契約的集體產出結果下，私部門以最小限度投入，增加收入、減少成本的「收益的誘因扭曲」。

綜上，雖原則性規範及雙方協議處理為契約帶來了履約管理及經營彈性，然鑒於公私部門本質差異，締約者面對契約不完全的模糊地帶、制度與實務所產生之落差情境下，締約者間恐發生因權力與成本帶來的箝制套牢問題、對情事認定與變更的投機行為、產權與收益落差的誘因機制扭曲等情形，提供風險移轉的機會，爭議可能隨之發生。



## 貳、不完全契約之風險移轉與紛爭

促參之推動即是欲將公共營利事業建設及營運風險配置予最適當者，公部門期望藉由風險移轉的設計，促使私部門為避免成本耗損而提高效率及品質，當然公私協力非意在全數移轉風險，而是講求有限度且保留誘因空間之最適風險配置設計（曾冠球、黃偉誠，2011）。因此，風險分配是否具合理性、風險擔負者是否具能力控制、掌控影響程度及由其擔負所耗成本是否最小則至關重要（胡仲英，1999；Corner，2006；王派傑，2019）。然而不完全契約之必然下，風險之合理分配、掌控能力與程度、擔負成本等理想與規劃恐將被打破，而存在風險移轉之可能。

風險的移轉大致上分三種，第一種是非歸屬雙方，轉由某一方擔負，如計程初期使用的 OBU 設備，因發生民眾風險，由遠通公司購回並提出免費 eTag 計畫<sup>13</sup>；第二種是自一方移轉另一方，如高公局受立法院要求新增平信寄送作業，並要求不得支付郵資給遠通公司的單方面風險移轉；第三種則是共同擔負，後移轉為單一方承擔，如雙方對行政協助的認知與程度不同，高公局認為協助不必然成就，而遠通公司視行政協助為「公私協力共同致力推動」真意的實踐作為。（受訪者 A1）

履約過程面對之情事變更恐為不存在契約配置之權責劃分中，倘發生或變動時，則化為風險情境回歸締約雙方，又或移轉風險予另一方承擔。有鑑於此，本段將 ETC 促參契約概分前置事項、營運、財務、違失及其他等四大面向，就此為發展基礎進行訪談與查找相關客觀資料，茲整理個案爭議內容<sup>14</sup>、風險移轉<sup>15</sup>及爭訟發生之關聯性略以分析。

<sup>13</sup> eTag 免費計畫係指為解決利用率不足，遠通公司購回 OBU 設備並推出免費 eTag 所推出之「整體解決方案」，遠通公司為此額外支出 10 億餘元成本。參見高公局說明（<https://www.freeway.gov.tw/Publish.aspx?cnid=195&p=2791>），查閱日期 2020 年 7 月 27 日。

<sup>14</sup> 有關本節所列之爭議內容相關資料係參考契約條文內容與相關訴訟判決內涵及新聞資訊彙制。

<sup>15</sup> 有關風險移轉之判准係參考自受訪者之訪談內容、法院判決、立法院決議、監察院調查報告、相關新聞資料由筆者綜合判斷而定，非代表特定受訪者之意見。

## 一、前置事項規範之風險及爭議

影響契約完整與否取決於投資計畫書之可行度（劉憶如、王文字、黃玉霖，1999），為順暢後續履約事宜，ETC 契約首章制定雙方履約前應擔負之相關責任，企圖將責任風險分配予最適當者，如約定由高公局擔負建置路線、費率制定、法規與行政協助等政策面事項，遠通公司則擔負營運前之規劃、測試與必要之法定責任。雖契約已載有規範建置路線、一定期間核定費率政策以利收費實施、行政協助項目事、應規劃與測試類型，然而履約爭議多浩發於締約初期。

**契約未要求如何收費，因此當服務區聯外道路開放時，遠通公司認為門架增建非期可預期事項，但從公部門角度來看，契約有其彈性，廠商可透過其他技術方法或設計收費，非以建置門架為必要。（受訪者 C1）**

**甲方比較晚確認費率，確實有移轉風險到乙方身上，而費率設定後續也引發三段式費率訴訟。（受訪者 B3）**

協力契約中，考量公部門位處法定權威地位，且協力案件之推動乃基於特定政策目的之上，爰將政策及行政協助之風險事項多配置予高公局。然囿於高公局同時具有草擬契約權，因此契約除存在為不可預測之未來保留模糊彈性解釋空間外，個案契約之前置事項規範更有遠通公司應於規範時程內建置路線指定路線、於一定期間內制定費率後即應配合辦理、行政協助為誠信原則下之不擔負成就責任等轉移政策與行政協助風險空間之條款。正因如此，計程上線前，面對民代與民眾要求橫向國道不收費、實施費率優惠措施、開放服務區聯外道路等事項，為使電子收費順利推展爰配合辦理，然而此等政策變動雖非不可行，卻因非私部門原規劃之財務試算項目，衝擊遠通公司收入及增加建置成本，同時因此等事項均待各界凝聚共識後才得推行，進而延宕計程上線期程並引發責任歸屬之訴訟。

招商階段，申請須知訂有利用率規範，但遠通公司於投標時再將比率拉高，不過入計程的 65% 門檻沒有變動，主要是考量人力降低與案件量提升下，須在此基礎上才能維持電子收費。雖遠通公司於投資計畫訂有異業結盟 0 元購機方案，然非直接免費裝機及集團形象問題，民間主動發起抵制，無法達到進入計程門檻。（受訪者 C2）

提出招商文件要求事項以外之承諾，是因為招商程序採評分制，廠商希望提出額外承諾，能達到獲得較佳成績之目的。（受訪者 A2）

廠商為競爭取得營運權，在看到商機的情況下，願意提出更多投入承諾，且對於公部門訂定的條款文字多是加碼因應，較不會拒絕或調整。（受訪者 B2）

不過推動之初影響履約順暢最鉅乃是電子收費遲未能轉換至計程收費階段一事，而設備技術之選擇為履行契約首要基礎。為避免社會對收費技術尚未有共識，故高公局於未指定特定技術與整體效率方案作為選商標準。就此，遠通公司規劃以紅外線技術辦理電子收費，然因裝載於用路人車輛上之設備單元售價較高及民眾對廠商接受度較低，致裝機之利用率遲未能達門檻，造成電子收費政策推展之延宕。再進一步討論，利用率之規範與門檻一部來自高公局實務作業之考量於草擬規範階段即制定，另一部則為遠通公司締約前受招商機制之評分設計、合夥資格競逐過程、對促參案件之商業期待等因素左右，為獲取合夥資格所提出之額外履約承諾，此等承諾除為契約條款之一部，亦為履約過程中難以迴避之制度性風險。

表 4-1 招商文件之目標利用率規範

年度	1	2	3	4	5	6	7	8	9	~契約期滿
利用率	15%	30%	45%	60%	65%	70%	75%	80%	85%	90%

資料來源：財團法人中技社，民間參與公共建設之困難與挑戰-個案檢討與省思專題報告（2017），頁 32。

表 4-2 議約同意遠通公司所提分年利用率規範

年度	1	2	3	4	5	6	7	8	9
利用率	17.8%	30%	45%	60%	65%	70%	78.6%	84%	86%
年度	10	11	12	13	14	15	16	17~19	
利用率	90%	90.2%	91.8%	93.2%	94.3%	95.1%	95.8%	96%	

資料來源：財團法人中技社，民間參與公共建設之困難與挑戰-個案檢討與省思專題報告（2017），頁 33。

前述規範風險係源自契約草擬權的不對等，高公局基於法定政策權威制定契約，而遠通公司為爭取合夥資格提出超額承諾。然規範制定後，因民代及民眾因素發生，私部門受制於事前簽訂之不對稱權力規範，發生風險移轉情形。因此，在前置事項規範上，因締約前的「契約草擬權力的套牢問題」及締約後外部環境變化所帶來之「多方課責的投機行為」提供風險移轉及爭訟發生空間。

表 4-3 前置事項規範之風險情境及爭議關聯整理表

條款摘要	風險情境與爭議內容	風險移轉	爭訟
	<b>多方課責的投機行為</b>		
建置路線範圍與期限	臚列應設系統國道別與新建路線應增設，然因民代要求橫向國道不收費、開放服務區聯外道路、費率調整增加建置成本及影響計程上線時程	√	計程建置、服務區聯外道路
	<b>契約草擬權的套牢問題</b>		
	<b>多方課責的投機行為</b>		
費率訂定及修改	費率標準及調整時機，經高公局核定遠通公司應即照辦；另雙方對三段式費率方案推動時程及費用擔負見解不同	√	三段式費率
法規配套與協助推廣	<b>契約草擬權的套牢問題</b> <b>多方課責的投機行為</b>	√	未達利用率

條款摘要	風險情境與爭議內容	風險移轉	爭訟
	高公局協助推廣、協調及配合之程度與內容明確未定義，發生不可預期情事時，廠商須擔負額外成本		
<b>契約草擬權的套牢問題</b>			
<b>多方課責的投機行為</b>			
設備必要事項	收費技術、系統、媒介機制之規劃與測試事項，而其中車上設備單元為使用者付費原則，影響利用率之達成	√	未達利用率
<b>契約草擬權的套牢問題</b>			
<b>多方課責的投機行為</b>			
利用率規範	遠通公司未達各年度承諾之利用率，且不足進入計程收費之門檻，遭記重大違約並按日處懲罰性違約金	√	未達利用率

資料來源：參考自訴訟判決、政府出版品、ETC 契約文件、訪談結果等資料，本研究自行整理

## 二、本業面向規範之風險及爭議

為確保營運彈性與效率，透過模糊抽象之條款設置，期望藉由遠通公司之經營專業及創意發想辦理電子收費業務，因此，較為多數規範均係遠通公司應負擔之義務。然而契約之可解釋性，且後續營運事項之連續性與例行性，易形成如故超商手續費、平信郵資費、重機測試費等紛爭週期性的發生。

**抽象性規範像雙面刃，如平信郵資費爭議來自契約僅規範「追繳」模糊文字，且於計次階段也沒有這個慣例，因此遠通公司主張非工作事項。（受訪者 B3）**

因履約需要彈性，提供私部門更多空間，但同時公部門也會彈性解釋原則性規範，如視「電子收費營運工作」包含重機測試、追繳通行費至強制執行、延伸性事業管控等，若締約時知悉該等作業均為營運範疇，則將會進行不同的財務評估模式計算並辦理。（受訪者 A1）

就契約精神而論，抽象規範是期望由遠通公司提案，由高公局同意，然許多提案於執行時被遠通公司視為高公局已同意，責任就應由雙方承擔。(受訪者 C1)

高公局觀點下，契約彈性係為給予私部門專業發揮空間，不過實務運作上因公共事業難以迴避公眾課責壓力，因此彈性規範於面對公共利益價值時，存在移轉風險予雙方的模糊地帶；遠通公司雖肯認契約彈性的發揮性，然高公局亦因此具有解釋契約移轉風險予遠通公司，產生由其自行擔負風險結果。總的來說，營運階段契約之風險移轉源自政治關係主動發起之法規修訂及要求，係締約雙方始料未及之情事。雖無隱瞞或扭取資訊行為，然政治變更因素，致使締約者間內部互動之關係發生認知落差，於模糊規範上採取有利於己之解釋，係屬「多元課責的投機行為」。

表 4-4 本業面向規範之風險及爭議關聯整理表

條款摘要	風險情境與爭議內容	風險移轉	爭訟
	<b>多元課責的投機行為</b>		
電子收費之營運	因法令政策變更，重機可行駛部分路段，為收費遠通公司進行驗證測試，然是否屬工作事項雙方見解存有落差	√	重機測試
	<b>多元課責的投機行為</b>		
帳務處理及撥轉	延續三段式費率案，影響後續遠通公司作業與成本擔負	√	×
	<b>多元課責的投機行為</b>		
通行費與作業處理費收取及追繳	遠通公司開通超商繳費又應立法院要求寄送平信，衍生手續費及郵資，然立法院要求應由遠通公司擔負而生爭議	√	超商手續費、平信郵資

資料來源：參考自訴訟判決、政府出版品、ETC 契約文件、訪談結果等資料，本研究自行整理

### 三、財務面向規範之風險及爭議

剩餘所有權與剩餘收入歸屬的不一致性，恐因剩餘所有權者非獲得剩餘收入者而缺乏精進誘因。反觀剩餘收入者於協商位階僅具發言權而無決定或主導權，套

牢問題及誘因扭曲之風險情境隨之發生（Hart，1995），而 ETC 促參案之所有權與收入歸屬情境即為此類。協力案件之推動，高公局係為追求高品質公共建設，遠通公司則係為自政府獨佔事業中賺取利潤，並為此投入成本而承擔較大部份之財務風險。獎參條例與促參法重要區別在於公部門投入成本之限制程度，前者無投資上限且得於必要時收買建設，亦即此辦理方式得採垂直整合或相互投資途徑解決不完全契約下之風險情境；後者則考量垂直途徑恐對私部門產生誘因扭曲、減低銀行監督意願、發生公部門雙重身分進而犧牲私部門之扭曲情形，而訂有 20%投資上限且無收買機制，不過多數契約均訂有協助私部門向銀行融資義務以分擔財務授信風險（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999）。

**遠通公司辦理 ETC 業務之收入相對固定且非其可控，在此個案特性下，許多作為係採取符合契約標準而非超越標準為出發，也因如此，促參契約強調「有利可圖」的基本精神。…須考量廠商投入努力需負擔的成本，以設計出合理獎勵。（受訪者 C1）**

**現行促參法制定自償率是以現金流量為計算，並未考慮稅費或其他帳務，實際上自償率並非單純透過現金流量表就可以算出，應透過檢視廠商的財務報表…，從報表中詳細的檢視、規劃及模擬財務模式。（受訪者 C3）**

除分擔授信風險外，為使私部門「有利可圖」、穩定案件營運及創造廠商誘因，自償率為 BOT 案件的重要基石，故私部門投資額度及合理報酬之財務規劃倍顯重要。倘案件自償性低則可由政府預算方式補貼或支應，健全財務之風險分擔（林雪花，2014）。自遠通公司相關財報可端看出，其財源以經營電子收費獲取委辦服務費為主，本業外衍生之延伸事業則為輔，委辦服務費之比重儼然為維持營運之關鍵。惟細探委辦服務費之計算係以交通量為唯一指標，交通量數據係高公局於招商階段就其掌握之交通資訊所進行之預估。亦即，委辦費之於財務穩健具有舉足輕重

之重要性，卻僅以交通量此一非遠通公司可控之單一要素為指標，且與品質良窳未有關聯，欠缺精進誘因。再者，長期契約與有限理性限制下，發生過度預期及環境變遷結果，致預估交通量落差過大，基於此等原因，遠通公司易於集體行動下採取「不低於所簽訂之功能」因應。

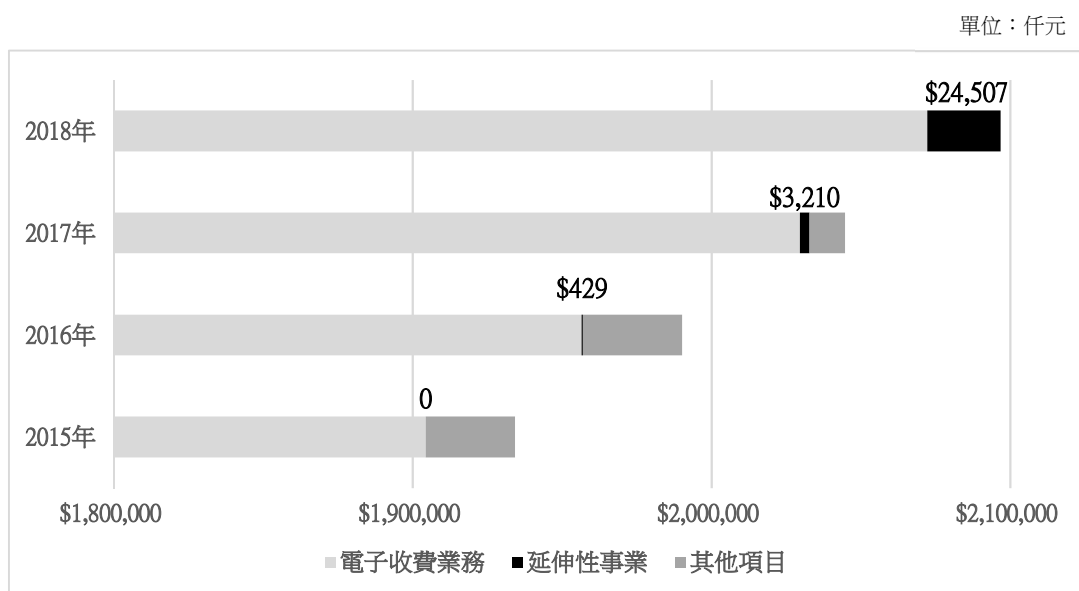


圖 4-1 遠通公司 2015 年至 2018 年營業收入比例

資料來源：參考自遠通公司 2015 年至 2018 年年度報表，本研究自行整理

公部門過度預期交通量，私部門未預期到電子錢包的商機被法規限制，遠通公司的財務試算將此列為預期收入之一，延伸事業後來發展未如預期，導致當法規未如期施行時，嚴重影響期營運收入。（受訪者 B2）

延伸事業上，廠商確實發揮了創意運用，收費資料為其他公務機關帶來更多公共服務或發展智慧停車場業務，而這些都是未預期到的發展。（受訪者 B3）

ETC 契約設計的結構為電子收費為本業，類似服務採購性質，收入結構是為維持公司營運，延伸事業的設計則是乙方創造利潤主軸，但在交通量未如預期及延伸事業過度樂觀情形下，收入呈現虧損。（受訪者 C1）



借重遠通公司之創新思維發展運用公共事業以提供民眾更具品質及效率之公共建設作為公私協力之推動期待。因此，契約多以模糊彈性規範，使遠通公司於協力案件中得憑藉技術與服務，創造新型商業模式（羅孝賢、洪瀚，2015），而 ETC 促參契約亦訂有經高公局同意得基於營運範疇內經營延伸性事業之容許規範。遠通公司基此發展 e-Parking<sup>16</sup>、向海外推展一條龍式之顧問或建置服務、成立百分之百持股之子公司等事業（顏和正，2017）。

縱然該等事業確為公共服務帶來創新思維，卻因推動受制法規、公眾接受度、國際情事等影響，營收不如預期，未能如實成就財務預期，產生影響主業財務風險之可能。即便高公局握有私部門延伸事業辦理之同意權及財務監督權，恐因契約規範之模糊彈性使高公局於面對未預期之事業發展難以拿捏其分寸，又或面對遠通公司非刻意但視商業機密為私人或非關鍵資訊，採取課責模糊或未予公開作為（Hart, 1995; Bovaird, 2004），影響協力案件財務資訊透明度與監督控制風險（HM Treasury UK Government, 2012）。

綜上，財務層面之風險情境環繞在有無「有利可圖」此協力重點之下，遠通公司委辦服務費收入受制於高公局契約草擬權基礎上，以及面對高公局過度預估交通量所生之資訊落差，且欠缺誘因連結付費機制，遠通公司於無利可圖情形下，則易以最低限度方式經營公共事業，且對於模糊規範之延伸事業經營與財務檢查。因不可預測之限制影響本業之營運及外界課責質疑，衍生營收之穩健性風險，係來自「契約草擬權的套牢問題」、「資訊落差的投機行為」、「誘因機制的扭曲」等風險情境。

---

<sup>16</sup> 係利用黏貼有 eTag 之用戶、停車場業者及發行 ETC 自動儲值聯名卡之銀行進行合作，於停車場出入口架設 RFID 感應器，為貼有 eTag 者且綁定聯名卡之用戶，逕行扣繳停車費之服務。參考自顏和正，2017。

表 4-5 財務面向規範之風險及爭議關聯整理表

條款摘要	爭議內容	風險移轉	爭訟
	<b>契約草擬權的套牢問題</b>		
	<b>資訊落差的投機行為</b>		
	<b>誘因機制的扭曲</b>		
委辦服務費	委辦費計算來自高公局預估之交通量，然與實際差異甚大，且通行量非遠通公司創新或優化可提升收入之要素	√	×
	<b>資訊落差的投機行為</b>		
經營延伸事業	雖得發展延伸性事業，然經營範疇僅載有審查同意等文字，高公局對財務及個資保護仍負有相對監督審查權	√	×
	<b>資訊落差的投機行為</b>		
自有資金比	自有資金比例未符合契約規定之負債情形，與私部門過度樂觀預期有關	√	×
	<b>資訊落差的投機行為</b>		
財務檢查權	私部門對商業機密及數據保護，有課責與責任	√	×

資料來源：參考自訴訟判決、政府出版品、ETC 契約文件、訪談結果等資料，本研究自行整理

#### 四、違失及其他面向規範之風險及爭議

促參案件係將風險做有限度的配置（曾冠球、黃偉誠，2011），契約設計除考量案件對私部門誘因機制外，因公部門辦理公共事業目的在於公益責任之擔負，為因應社會更迭與長期契約的未知所帶來之法令政策變化，以事前草擬契約權力保留裁量空間或採取有意模糊手段制定契約規範。而私部門參與之目的為營利，契約非轉嫁責任予私部門之介面，否則過度空泛的公共利益將致私部門無法就履約過程之風險進行評估衡量，因此，契約應保留就未能預見部分合理補償，以追求公益及私益之平衡（謝哲勝等，2015）。

公共責任並非一套契約即可以轉的，公共服務擁有者仍應擔負如期如質責任。（受訪者 C3）

原則上沒有履約上的困難，履約彈性有其優勢，視困難度及合理性提供公部門裁量空間，保留彈性。（受訪者 B2）

契約中訂有「基於公益，遠通公司應配合辦理，高公局應支付費用」規定，原則上遠通公司無法拒絕，實務上也不會拒絕，不過當時在社會氛圍與外界關注下，高公局在對立法院負責與預算受立法院決定情況下，未支付費用，進入訴訟時主張新增工作項目為營運項目無需支付費用。（受訪者 A1）

ETC 促參契約訂有成本分擔及爭議排除機制，藉以分散風險，高公局基於事前草擬契約權保留因公益情事變更工作範圍之裁量空間，且為降低遠通公司不可預測之財務風險，訂有補償規範，企圖透過裁量權將風險置於締約雙方。然而承接前三部分之契約探討概可得知，不可預測或情事變更接踵而至時，易發生雙方契約認定不同採取之風險移轉行動，此情形尤以多元課責及不對稱權力情形下最為明顯。

促參契約當事人雙方地位平等，公部門並無行政法上所謂之高權行為，公部門在履約過程中之所以得為准駁、裁罰、認定違約，係因促參契約中，約定公部門可以這麼作，私部門縱使預見契約內容不利於己而仍簽約，是相信公部門在履約行使各項權利時不會做出不合理之要求。（受訪者 A2）

BOT 契約較大的盲點在於懲罰機制上，契約賦予甲方至高無上的權力近似採購法，而甲方也不會放棄權力，除是促參契約本身的範本規範就是這樣設計外，也為避免外界質疑，對乙方來說就剩下協調機制可解套。罰款並非主要目的，而是外界氛圍必然得做的裁處，裁罰裁量權也為甲方帶來很大的負擔。（受訪者 B3）

參照財政部促參司公告之 BOT 契約範本，公部門為違約及缺失認定者，而私部門對應之權利保障則為設置協調或仲裁機制<sup>17</sup>。ETC 促參契約中，遠通公司於締約前雖知悉缺失、違約認定及裁處懲罰性違約金高權權力歸屬高公局。基於契約設計之不可逆、促參精神之對等信任、協調機制之存在而簽訂合意契約，擬藉由機制內化解爭議，減少爭執事件需付出之時間及金錢成本。實務上，此等高權規範於計程初期面對多方課責壓力下就建置延遲、利用率未達計次門檻、收費員轉置等案件做出重大缺失認定、按日裁罰、逕扣除委辦費之高權裁處作為。而制度中之協調委員會所做出之協調結果，未能發揮其功效極多數案件最終仍係交付法院訴訟審理。

**雖非所有合約均需設計高權條款，但通常機關為避免舉證困難，因此將負擔舉證的責任移轉到廠商。（受訪者 C2）**

締約之初，高公局為因應未知政策需求而保留彈性調整權，且為避免舉證或管制困難保留缺失違約之認定高權，遠通公司為競逐合夥資格而接受高權規範，於面對公益需求擴張、法令政策更迭成、不可預知等事件與多元課責壓力時，高權行為之發動致紛爭轉變為訴訟案件。總得來說，其肇因係源自於事前「契約草擬權的套牢問題」與過程之「多元課責的投機行為」，致案件經協調後仍交付訴訟釐清權責，存在協調委員會制度設計之期望與實務實踐間之落差。

**表 4-6 違失及其他面向規範之風險及爭議關聯整理表**

條款摘要	爭議內容	風險移轉	爭訟
	<b>契約草擬權的套牢問題</b>		服務區
公益考量變更工作範圍	<b>多元課責的投機行為</b> 訂有基於公共利益考量指示變更工作補償，然就工作事項認定範疇有落差	√	門架建置、三段式費率

<sup>17</sup> 參閱財政部促參司 108 年修正版開放保險業結合專業第三人參與 BOT 案投資契約參考條款，檢閱日期 2021 年 1 月 17 日

(<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/ref4.aspx?mid=8CDC76A1657676D2&oid=22DAD9B755462226>)。

條款摘要	爭議內容	風險移轉	爭訟
<b>多元課責的投機行為</b>			
政策、法令變更	法令政策變更多與工作範疇變動關聯，然高公局在多方課責下，依循監督者之要求轉嫁風險成本予遠通公司	√	平信、大型重機
<b>多元課責的投機行為</b>			
不可抗力及除外情事	天災事變認定較清楚，然遠通公司視外界不信任致利用率及政策遭杯葛情形為除外情事	√	未達利用率
<b>多元課責的投機行為</b>			
協調及爭議解決	須協調後始得訴訟，然多數案件經協調後仍走向訴訟	√	全數訴訟案
<b>契約草擬權的套牢問題</b>			
<b>多元課責的投機行為</b>			
缺失及違約	高公局掌握違約及缺失主導權，具限期改善及懲罰之發動權，然未曾採取終止契約手段	√	未達利用率、收費員轉置、計程建置
<b>多元課責的投機行為</b>			
契約修改	為避免未預期或外環境變化情事發生影響履約內涵與品質，並分散責任分險，故契約訂有得修改之規範	√	×

資料來源：參考自訴訟判決、政府出版品、ETC 契約文件、訪談結果等資料，本研究自行整理

## 第二節 不完全契約之履約困境

為保留營運管理的彈性，促參契約多以概念性、項目性、協商性或委員制等原則訂立規範。雖提供締約者溝通協調的可能性及因應外在環境變動的優點，卻無可避免因公私部門本身就利益解讀不同，於管理或執行公共事務時產生認知差異（孫克難，2015），伴隨紛爭之發生。因此，公私協力成功要件之一即是應具備爭議與協商機制（Speidel、Klijn、Teisman，轉引自陳敦源、張世杰，2010）。雖 ETC 促參契約之高權規範係基於行政慣例及夥伴信任合意訂立，為抑制權力過度擴張

及提升紛爭排解效率，設有公益補償與協調機制，且明文規範紛爭事項應交付第三方專家學者組成之委員會協調，非經協調不得逕付訴訟（陳英鈴，2006）。實際上公益補償未能落實，協調機制未彰顯效果，因此多數紛爭多仍交付法院爭訟，機制與制定期待背道而馳，為合夥契約順暢帶來莫大的影響及變數。

**委員會成員的組成，亦受到外界過度關注的影響，將原本契約訂定甲乙雙方各派 1 至 2 名委員的規範變更為全數均為外界委員組成的結果，總的來說，委員會所做出的決議仍有其公正性及影響力，不過外界的關注導致公部門不敢接受決議，做出保守的交付訴訟決定。（受訪者 A2）**

**契約規範確實沒有明載，但在社會氛圍下，公部門寧可從嚴處理，不裁量解釋契約，交由法院裁判。（受訪者 B1）**

前節已先就契約條款與紛爭發生之套牢問題、投機行為、誘因扭曲等風險情境關聯略為探討，並可觀察出不在少數訴訟案間係因紛爭排解機制之展現力有限所致，其中又以「契約草擬權的套牢問題」及「多元課責的投機行為」所衍生之訴訟案件為主因。前者多轉為私部門面對高權行為發動後所請求撤銷裁罰處分之「債權不存在訴訟」，後者則多因變動工作事項後增加履約成本所引發之「請求給付訴訟」，爰此本節擬基此細探紛爭「不得不」轉變為訴訟之困境。

### **壹、債權不存在之訴下的履約困境**

BOT 案件乃是公私部門共同而為之給付行政行為，公權力色彩較低、契約個案性較高、規範容許度較寬鬆，惟協力案件本質乃是公部門開放民間參與獨佔事業之建設營運，權力之不對稱實難以迴避（謝哲勝，2015）。鑑於公部門握有草擬規章權並於促參競逐機制中位上風處，故得以起草權訂定誘因主導、監督懲罰、保留裁量等規範（胡仲英，1999；司徒達賢、熊欣華，2004）。其中委辦務費係植基於具體交通量之計算，得以降低契約草擬權力的套牢情形，然而後兩者於契約模糊規

範下易以高權行為解釋契約或採取行動。原則性或抽象性規範因契約賦予公部門片面終止契約、調整變更工作事項、違約裁處與裁罰等隸屬性之高權手段，懲罰機制與保留裁量之制度性設計，提供公部門於情事變更下契約解釋之發動基礎。請求債權不存在此類訴訟案件發展路徑為公部門裁處重大違約及懲罰性違約金，爰私部門請求裁罰不存在，利用率、計程建置延遲、收費員轉置等訴訟案之發生即是源自於此。

**在無法令強制規範下，雙方樂觀的同意議定這麼高的利用率標準，當初其實應意識到風險可能會發生。…對利用率過度樂觀、未預期外界對遠通公司營運延續性、系統正確性、案件公平性產生疑慮，導致原規劃以異業結盟免費提供車上設備單元方案未有成效。（受訪者 B1）**

**遠通公司提出高於招商文件要求的利用率規範，先天上過度預期，後天因財務試算未包含才衍生爭議，雙方於契約訂定時均認為使用者付費是合理的，卻忽略了民眾接受度。（受訪者 B3）**

**其實遠通公司所為契約外的履約承諾，…如收費員轉置案，當初是基於協助目的，本想為收費員找到合適工作，但集團底下的工作並非全然可被收費員接受，且後續抗爭與成立自救會的事件更是始料未及。（受訪者 A1）**

利用率案從缺失認定至視為重大違約，再到裁處高達 4 億元懲罰性違約金，均是高公局高權行為展現最鉅，甚至引發 ETC 營運中斷嚴峻危機。收費員轉職置訴訟經裁處違約後，未經協調即逕為扣除委辦費作為懲罰性違約金，影響協力關係。雖契約草擬權力之套牢風險情境作為債權不存在訴訟案件主要肇因，然回歸事實面，風險情境似源自私部門於促參競逐機制下提出超額承諾，實際上並非來自單方承諾，而是有限理性之締約者過度預期提出或接受超額承諾所致。高公局對使用者付費之民眾接受度判斷錯誤或忽略收費員轉置承諾之可行性（國立政治大學，2015）；遠通公司就高價設備單元之異業結盟方案過於樂觀、未預期民眾對企業集

團看法、忽略收費員職涯規劃的多元性，於法未有強制規範、公眾對新科技產品疑慮、標的人口情況複雜等基礎上，使規劃與議約承諾成為過度預期之規範限制。

在利用率未達契約規範爭議上，遠通公司承諾利用率是過度預期的承諾，遠通公司也於訴訟中向法院表明不可達成，雖可理解有成就困難及遠通公司已窮盡方法努力，不過也僅得按契約規範處理，再循協商機制解決。（受訪者 C2）

在高估情形下，遠通公司期望政府可提供通行費折扣，然高層不認同此作法可有效提升利用率，遠通公司提出的優惠體驗方案民眾不買單、開發成本較低的設備有專利問題，因此利用率仍無法提升。（受訪者 B1）

高公局在契約中處於輔助地位，因利用率上不去、未達成政策目標、民眾使用信心不高的情況下貿然推動恐怕會引發更多問題及公私協力精神，因此要求遠通公司提出改善方案，雖遠通公司提出改善方案且認為已極力解決，但政府部門仍僅得就違約事項依法行政。（受訪者 B3）

不完全契約將事後協商視為排解紛爭之解方，填補契約與資訊落差，而協商主導權之掌握以資產所有權者為重（Hart，1995）。個案中私部門面對初始條件之契約草擬權風險情境所帶來之過度預期，採取行動加以填補契約與資訊落差。惟於規範未調整情況下，既成事實難以突破，紛爭則依循具共識之協商制度排解。

主辦機關常會將政府採購法思維套用到促參案件中，致使將契約原則性或抽象性規範限縮解釋造成雙方協調、訴訟不斷，例如「缺失情節足以影響本契約之履行」，然究何種情形始相當並無約定，造成只要主觀上認為影響契約履行，即可主張違約、請求違約金，甚至片面終止契約。（受訪者 A2）

因個案以 total solution 選擇最佳申請人難完整說明，且為全新技術服務，社會未意識到 ETC 契約為 BOT 促參案，非甲方主導的採購案，對契約



賦予廠商彈性的設計有所質疑，視此作法為圖利，更使媒體高度關注與報導。（受訪者 B1）

未達成契約義務走向違約處理的過程是先缺失，後違約，雖缺失被視為違約，然仍有空間改進緩衝，設計目的回歸 BOT 精神，若是為採購案是由政府出錢，則管理強度重，但在民間出資的促參案中，除非情結重大，否則不會採取裁罰手段。（受訪者 C2）

規範未調整肇因之一係協力精神未被理解。基於權力不對等、個體利益優先、組織文化差異緣故，公部門於辦理公私協力與契約委外案件邏輯難以清楚切割（陳敦源、張世杰，2010），常以由上而下採購契約思維辦理協力案件。此情境不僅限締約者，更泛指契約外之行政課責體制。誠如為解決利用率困境，高公局同意於契約容許轉換收費系統前提下，遠通公司以推動 eTag 免費體驗方案，而利用率於 eTag 推出三個月後成功提升至進入計程階段門檻。然而監察院就高公局同意系統轉換之行動展開調查，並做出主辦機關未周延評估收費技術、對其他廠商不公、引發外界質疑等情形顯有未當之調查結果，公眾亦將協力案件視為利益輸送之管道（陳英鈴，2006；馬秀如、陳永祥，2012；陳永祥、趙榮耀、林鉅銀，2014）。

利用率無法提升，高公局也只能契約辦理，後來發生爭議，未達到承諾規範是否屬營運的重大違約事項，遠通公司在訴訟時主張利用率非私部門獨自可促成，需政府未提供費率優惠或其他行政協助，此觀點協調委員會也肯認應行政協助，但公部門並未如此。（受訪者 B1）

規範未明確造成爭議，這是大型 BOT 長期契約的困境，尤其是沒有前例可參考的 ETC 促參案，政策跟科技的走向本就不可預期，即便當初認為收費員轉置非困難事，加入招商文件，而公部門也接受，但外界過度關注，即便知道遠通公司做的事情是小缺失，仍以極高標準放大檢視，並做出裁處，而最後法院也判決高公局敗訴。（受訪者 B2）

雖公部門為高權單位，但議題在工作層的討論其實相對順暢，不過公務員擅於「處置」，尤其在面對外界高度關注時問題容易發酵成政治事件，當時因收費員自救會成立與多起抗爭事件發生，最後因細節演變為重大違約事件。(受訪者 A1)

其二則為締約者以高權處置取代行政協助。自收費員轉置案論，遠通公司契約承諾協助因電子收費遭大量解雇之全數收費員轉職，並就提出擴大轉置計畫。然而面對接踵而來之抗爭與關注，高公局採取限縮解釋。就契約及承諾事項未訂有之明確文書處理要求情形下，高公局鉅細靡遺檢視遠通公司通知收費員文書，以單一收費員收受之文件內容誤植及未按雙掛號程序寄送視為重大缺失後裁處懲罰性違約金。建置延遲案則以收費技術變更測試、取得執照、費率政策等遠通公司所主張之非可歸責情事為主。高公局認為，該等情事源自遠通公司提出轉換計畫及締約前應可預見需配合政策，故就建置延遲事係重大違約裁處懲罰性違約金。公私協力案件並非封閉式之契約關係，對內將公共功能及風險移轉私部門，對外乘載社會責任，需透過政策工具的運用並須於場域及時機被公眾所肯認基礎加以推動，因此公私協力並非價值中立的(陳敦源、張世杰，2010)。因協力精神未落實之前提，具裁量權限之公部門為回應政治監督未於契約制度下採取行政協助，未循協調委員會建議，轉趨保守仰賴法令規章之「依法行政」，交付更具獨立性之法院裁處為屏除私法契約之行政協助義務、仰賴公法程序之行政處置，以分散政治風險。

表 4-7 ETC 案之債權不存在爭訟案件彙整表

告訴人主張	被告訴人主張	爭訟結果
遠通公司	高公局	高公局敗訴，三審中
利用速率 <sup>18</sup> ：法規配套與協助推廣、利用率、缺失及違約、不可抗力及除外情事	未達規範係因社經環境變化致預估過高未提供跨機關行政協助，	(2013~迄今) 政府推廣責任屬誠信原則之協

<sup>18</sup> 參閱臺灣高等法院 107 年重上字第 906 號判決。

告訴人主張	被告告訴人主張	爭訟結果
調整，且政府具推廣義務，認此不可歸責事項，並視其提出之整體解決方案為和解方案，故訴請債權不存在	且整利用率恐有失公平性，故對未達利用率規範情事裁罰 4.2 億元	助事項，非情事變更之不可歸責事由；本案雖違約，然因僅延遲一年，另高公局未能舉證重大影響公益及品質不佳，且此期間遠通公司營運績效評定為良好或極佳，故非重大違約；自歷次公文可探出真意，高公局僅視整體解決方案為改善方案非和解

**計程建置案<sup>19</sup>：建置路線規範與期限、建照及執照之取得、缺失及違約、不可抗力及除外情事**

遠通公司	高公局	遠通敗訴，二審中 (2013~迄今)
建置延遲係因收費技術變更須辦理測試及取得執照、增設交流道增加門架、費率遲未經立院同意致設計延遲等不可歸責遠通公司情事所致，故訴請債權不存在	轉換技術為私部門所提出、締約前已知交流道可能增設、費率方案僅餘細節，應不影響建置並可預見，且已依協調委員會建議給予改善期，然仍未完成，故裁處 1.425 億元懲罰性違約金	對不可歸責事項判遠通公司主張建置延遲無理由，另對高公局認之懲罰性違約金額計算期間有誤，應賠 7,125 萬元，然雙方對判賠金額均不服

**收費員轉置案<sup>20</sup>：契約外承諾事項、缺失及違約**

遠通公司	高公局	遠通公司
收受轉置通知書件之收費員已於第一次收取文件時表示不接受轉置，後續文字修訂與送達疏漏，不影響權益，且轉置作業並未要求應提供送達證書之義務	收費員轉置為遠通公司之契約承諾，然於通知收費員時存在用字不當及送達瑕疵情形，影響收費員轉置權益，故就逾期未辦理完成情形進行裁處	收受轉置通知書件之收費員已於第一次收取文件時表示不接受轉置，後續文字修訂與送達疏漏，不影響權益，且轉置作業並未要求應提供送達證書之義務

資料來源：本研究統計自 2021 年 1 月 19 日止，並參考自司法院法學資料檢索系統之 ETC 促參案相關判決，本研究自行整理

<sup>19</sup> 參閱臺北地方法院 104 年重訴更一字第 8 號判決。

<sup>20</sup> 參閱最高法院 105 年台上字第 1569 號裁定。

## 貳、請求給付之訴下的履約困境

為保留契約之裁量彈性及營運創新，ETC 促參契約僅就建置及營運規範概略約定，如新增交流道配合增設門架、上線前一定期間制訂費率政策、營運廠商辦理電子收費事務等條款均是如此。惟締約者間面對公眾需求、環境變化、政策變換等履約體制外之影響因素，就抽象模糊之契約規範變動應屬工作變更或原則細節化之認定存有落差，故衍生三段式費率、超商手續費、平信寄送費、服務區門架建置、重機測試等責任歸屬及成本負擔待釐清之訴訟案件。

**費率訂定與修改、門架建置範圍，在契約設計時，本認為應是單純的公部門決定事項，但後因發生立委及民眾關切與反對，造成後續履約未能按照當初的招商文件進行，衍生「三段式費率」、「橫向國道不收費不建置」的結果，和當初的財務試算產生落差，產生風險移轉與紛爭。（受訪者 B2）**

**高公局在目前訴訟中主張所有與高速公路電子收費有關之事項均為遠通工作範圍，依高公局主張契約…「本契約簽訂後，甲方得因公共利益之考量，指示乙方變更工作範圍內容，乙方應配合辦理，若乙方因甲方之指示而增加支出之費用，甲方應補償」之約定無適用機會，故關於工作範圍之爭議，應係對契約解釋問題，而非契約條文設計的問題。（受訪者 A2）**

協力案件作為承載公眾期待之政策目的，則難以避免受政策或法令變更之影響。就本研究個案而言，三段式費率爭訟案即為政策變更下衍生之訴訟案件，高公局為順利推動就費率政策委託獨立機構進行民調及可行性評估，並據研究結果擬定以全路段、全時段單一費率之「一段式」收費政策規劃設計，遠通公司則投入成本開發相關系統。然而開發後經立法院要求轉換為視特定里程提供優惠之「三段式」費率政策（淡江大學，2010；立法院，2013a）；另重機收費則為因法令變更所引發之訴訟案件，係因至履約階段，立法機關就重型機車路權視為小型車路權進行修法，締約者為就此配合規劃收費事宜，爰辦理系統開發與測試作業。然而締約者

間就此等情境是否屬法令政策變更、可否預見、營運範疇之契約解釋存在落差。不完全契約得透過「契約解釋」之事後協商途徑解決爭議 (Hart, 1995)，且因公益情事變更工作事項並非契約不許，但為避免過度配置財務風險之不確定性予特定方，合理補償乃是契約容許範疇 (謝哲勝, 2015)。然而 ETC 案之三段式費率案及重機測試案，既因政策法令變更所衍生之工作事項，應經契約解釋判斷為公益情事後得以合理補償，然此等案件並未循此路徑排解紛爭。

**如平信案在法有明文規定情形，也是未預期的立院要求造成的，立院要求縱然沒有拘束力，但是預算的關係仍不得不屈服，也是 BOT 困境。(受訪者 B2)**

**立法院做成的決議事項，在法院判決觀點來看是沒有法律效力的，不過不管規範寫的再清楚，仍可能得走到法院爭訟認定。(受訪者 B3)**

原因或可自服務區聯外道路及平信郵資費案加以釐清。不同於費率案及重機測試案之變動係以法令或政策型態所呈現。服務區聯外道路及平信郵資費案是受民意機關之決議或要求所生，而之所以稱為履約困境，其一為決議要求似與制度有所背離，其二則為體制課責之窒礙難行。服務區聯外道路案，於促參契約中已就建置路線已臻明確定義為「新增交流道」，且締約時高公局因考量安全性封閉聯外道路，後因地方民代要求而開放西湖、新營、關廟三處服務區聯外道路；平信郵資案則是於法有明載帳單寄送方式為雙掛號，郵資費及手續費應由用路人支付規範下，經立法機關決議應增列平信寄送，縱然締約雙方已有高公局負擔印製平信文件及支付郵資費，其餘行政及相關衍生性費用由遠通公司吸收之共識。然而立法機關以「凍結預算方式」要求相關費用不得由公部門支出，亦不得由用路人支付 (立法院, 2013b、2014；陳永祥、趙榮耀、林鉅銀, 2014)。為此，高公局據決議指示遠通公司配合辦理，並以相關系統修正費、帳務處理費、單據印製費等成本負擔被視

為「電子收費營運」工作範圍。既已支付委辦費、利於推廣電子收費之政策行動為協助非義務、為應可預見之配合事項等內容解釋契約。基於體制課則及預算壓力下，紛爭經協調後仍未有共識，進而引發訴訟。

**抽象規範的保留可配合政策彈性調整，如在契約中訂有費率設定得依時段路段調變規定，不過在各有利益的時候也容易被操作，如平信郵資費案，因遠通公司在財務試算時未包含，增加長期成本支付卻不會反映在委辦費，且公部門認為這屬於契約追繳通行費的事項政府不應再支付，因此爭議就容易發生。（受訪者 B3）**

**在未預期事件發生時容易產生履約爭議，如平信及服務區聯外道路門架建置是源自於立法院決議要求。（受訪者 C2）**

BOT 設計私部門為求取更高收益，必然自主提升服務品質之內控期待，惟收益並非唯一拘束履約者之要件，具公共性協力案件更被投以願景與社會責任之期待（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999），而此期待於契約中化為不確定的「公共利益」事項，公部門之公益責任化為契約一部轉嫁私部門。雖 ETC 促參契約模糊抽象之契約規範係有意而為之存在，並訂有公益需求得變更工作範圍之規範，企圖藉由契約解釋途徑以完備規範因應社會期待。然此模糊規範本期待由締約者間之契約解釋回應公眾期待，實際上案件卻受致於體制課責，模糊抽象規範轉由第三方主。而此契約解釋之內容非僅超越契約規章，甚至可突破法制拘束，使締約者間未能如償依約行事。

表 4-8 ETC 案之債權請求支付爭訟案件彙整表

告訴人主張	被告告訴人主張	爭訟結果
<b>三段式費率案<sup>21</sup>：費率訂定及修改、設備必要事項、公益考量變更工作範圍</b>		
<b>遠通公司</b>	<b>高公局</b>	<b>高公局敗訴，二審中</b> (2014~迄今)
契約以「一段式」費率為規劃，後為配合政策目標變更為「三段式」費率衍生系統修正費用及影響計程上線時程，故訴請高公局支付開發費用	費率系統應具豐富定價策略功能且屬營運電子收費範疇，而費率公告已符合契約規範之時限內公告，故開發系統費用非應由高公局負擔	契約未含三段式費率規劃，其架構、功能、邏輯均須重新定義設計，屬工作範圍變更，不應以營運電子收費為解釋，有悖契約精神，故開發費用應由公部門支付
<b>超商手續費案<sup>22</sup>：通行費與作業處理費之收取及追繳、政策及法令變更</b>		
<b>遠通公司</b>	<b>高公局</b>	<b>高公局敗訴，三審中<sup>23</sup></b> (2014~；2019~迄今)
繳付規費所生之代收手續費依法應由用路人支付，然立院要求不得由高公局或用路人支付決議為法令政策變更，訴請支付墊付之手續費	開通多元及便利繳費通路為遠通公司之工作範圍，故超商代收所生之手續費應由其自行負擔	法有明文且契約未有規劃，高公局依不具法拘束力要求辦理係無正當原因受利益，屬法令政策變更。未向用路人收取手續費恐造成重大財務影響，應如數賠償
<b>平信寄送費案<sup>24</sup>：通行費與作業處理費之收取及追繳、政策及法令變更</b>		
<b>遠通公司</b>	<b>高公局</b>	<b>高公局敗訴，二審定讞</b> (2016~2017)
立法院要求增加平信繳款通知，屬法令政策變更情事，故訴請高公局支付墊付之郵資	立法院之要求對雙方具有拘束力，且平信寄送屬自動繳費期或補繳期之繳款通知，為電子收費工作事項應擔負郵資	法令及契約僅訂雙掛號寄送，立法院決議之平信寄送非契約義務，僅為建議性質不具法拘束力，高公局應支付費用
<b>服務區門架建置案<sup>25</sup>：建置路線規範與期限、公益考量變更工作範圍</b>		

<sup>21</sup> 參閱臺北地方法院 105 年度重訴字 811 號判決。

<sup>22</sup> 參閱高等法院 107 年度重上字第 391 號判決。

<sup>23</sup> 超商手續費第一案訴請支付費用之區間為 2014 年 4 月至 2017 年 7 月間所生之通路補繳通行費手續費，而第二案則係訴請支付 2017 年 8 月至 2019 年 2 月之費用。

<sup>24</sup> 參閱高等法院 105 年重上字第 176 號民事判決。

<sup>25</sup> 參閱西湖服務區聯外道路增建門架案，臺北地方法院 104 年重訴更一字第 15 號判決。

告訴人主張	被告告訴人主張	爭訟結果
<p><b>遠通公司</b></p> <p>締約階段公部門考量安全性封閉服務區聯外道路，後因地方民代要求開放，非不可預見工作範圍變更，故訴請支付門架建置費</p>	<p><b>高公局</b></p> <p>服務區迴轉道同新設交流道概念，係契約約定之工作範圍，自應可預見，且增設門架後可增加委辦費收入</p>	<p>遠通公司敗訴，二審中（2015、2018、2018~迄今）收費區位增建工程均為單一且獨立之法律事件，故各別訴訟。就西湖服務區案而論，其事實及功能為交流道，應設置門架且服務區聯外道路開放於計程前已宣布將調整之空間，自可預見</p>

**重機測試案<sup>26</sup>：公益考量變更工作範圍**

<p>契約及相關文件均未將重機列為收費車種，應屬工作變更事項，故訴請支付為辦理重機收費相關測試費用</p>	<p>締約階段已有相關法令及政策之研訂自應可預見，且收費亦將支付委辦費，未對其產收不利影響</p>	<p><b>高公局敗訴，二審定讞</b> (2016~2018)</p> <p>高公局未列重機為收費車種，且未載有車種增加或變更時仍屬私部門工作範圍規範，故為因公益變更工作範圍，應補償</p>
---	---	--

資料來源：統計至 2021 年 1 月 19 日止，並參考自司法院法學資料檢索系統之 ETC 促參案相關判決及立法院決議文，本研究自行整理

**參、契約模糊與履約訴訟之困境剖析**

前述爭訟案件之發生或源自契約草擬權之套牢問題，抑或是公眾課責之投機行為風險移轉情境，不過該等風險移轉情境仍有其共通性及牽引性，締約者於不完全契約之抽象模糊規範下，因負載公眾期望，易仰賴資訊、裁量、裁處等高權而採取自利性偏差行動。

**合約中的處罰太簡略，缺失後即違約，沒有中間值，現行違約的條件相對籠統。（受訪者 B1）**

**罰款並非主要目的，而是外界氛圍必然得做的裁處，裁罰裁量權也為甲方帶來很大的負擔。（受訪者 B3）**

<sup>26</sup> 參閱高等法院 106 年上易字第 1068 號判決。



不完全契約之模糊規範係可作為事後協商調整空間，以因應過度預期與無法預期情事之發生。誠如確認債務不存在類此訴訟為締約者過度預期可履約內涵與高權行為自主性，超額承諾限制履約彈性，致握有高權者於面對外在環境變動時未能充分展現裁量權，採取裁處行動回應政治期望為必然選項；又如請求給付之類此訴訟，當發生政策法令或公眾期望變動時，於契約模糊規範下藉高權行為以契約解釋性回應外界變動性。進一步言之，締約者面對公眾課責時藉不對稱之權力，以「法制至上，契約為輔」思維採取「行政處置取代契約協助」行動，又或於契約草擬權基礎上就公眾課責情境下以「契約解釋取代制度補償」回應。縱然此等行動非協力精神所樂見，亦非公部門所欲採取，惟權力配置單一性致使締約者面對公眾課責時得採取之行動更顯狹隘，此為源自不完全契約模糊規範下之困境。

協調後仍走向訴訟原因大至有二，第一是社會氛圍與立法院要求，在面對協調委員會做成的決議受要求拒絕接受，甚至是撤換協調委員會委員；第二則是…委員會所作出的建議事項屬有明文規範者或立院決議的政策性問題礙難接受…。(受訪者 C2)

契約中設有爭議協調委員會調解機制，但在政治力干預下，最後只能走到訴訟，藉由法律程序保障，杜絕圖利的帽子。走向訴訟並非是有沒有溝通平台的問題，而是公部門能不能理性專業的突破立法院預算或政策杯葛，因此不是沒有機制存在，而是需要理性政治環境才能實現。(受訪者 C3)

高權行為甲方可用也可不用，但 BOT 在台灣有點水土不服，因為民眾及外界普遍視雙方的合作關係為圖利，在這個情形下，甲方也很難彈性處理。不是沒有彈性，而是彈性彈不出來。…在於個案涉及的公益程度及民眾廣泛度，且社會係以負面眼光看待促參案下政府與廠商關係。(受訪者 B1)

契約制度因具備對締約者之約束課責效力以削弱契約外部政治控制之重要功能 (Bovaird, 2004)，完全契約為避免模糊規範成為履約困境之變因，強調規範的

全面考量及忠實執行可得出最佳合夥結果。就此，協力案件制定協商規則以作為依循之體制規範（Ansell & Gash，2008），而促參法亦訂有組成委員會協助排解爭議與契約調整規範，非以強制手段為首選，ETC 促參契約要求紛爭非經協調不得逕付訴訟，實際上絕多數紛爭經協調仍交付訴訟。制度之所以流於形式，除因協調委員會組成及決議效力未具強制力外（王寶玲、黃雍晶、吳峻亦、簡維克、林桂聖，2012），源自公眾課責的風險移轉情境仍為影響之重，縱然明確規範仍恐被凌駕之上。猶如前段探討之費率政策及重機測試訴訟案，為行政程序或立法程序完備確立後所依循辦理，更遑論作為契約規範下之制度執行。相對於視契約為王的英美法系，我國乃以法律為首之大陸法系，面對契約漏而未定或與法律相牴觸時，契約則為法規下階之無效合意結果（謝哲勝，2015），自個案而論，契約下之協調機制運行與契約賦予高權行為得採取行政裁量或協助之權力更難以實現。

**遠通電收僅負責 ETC 系統之建置、營運、維護及行銷等事宜，…至於整體公權力依法應為高公局…高公局法定職權自始至終並未移轉，較似政府採購法規範之勞務採購性質，而與 BOT 性質有別。（監察院，2014）**

**就事件來說，在沒有預期、沒有前案、沒有經驗的情形下發生履約爭議；就環境及其他因素來說，政治及行政風險、民間廠商能力不足與商譽形象也會影響。世界銀行指出公私協力成功要件必須要政策的穩定及支持，…在行政風險上，公務機關能否抵擋住政治力的要求，政治風險越高的國家，越難做成 PPP。（受訪者 C3）**

總的來說，我國促參法已施行十餘載，然而其精神並未深植公部門與社會，易視履約彈性為圖利、視 PFI 撥轉通行費金程序為採購，以防弊取代興利觀點，致契約賦予之權利義務及爭議排解機制未能有效展現功能。公部門之契約高權本得以行政裁量形式展現解決履約實務困境，為公部門於公、私法行為間，所自由選擇之行政行為形式（楊植鈞，2007），然裁量權之發動卻招致外界批判。為避免公眾

套以圖利特定財團觀點、多方課責與期待，爰採取行政裁量緊縮、嚴格契約解釋、交付法院裁判等作為，將契約內之爭執事項，走向契約外之法制裁判，協力過程所設計之制度難以發揮其效力，進而影響夥伴信任與協力順暢之發展。再者，契約關係中之政治風險應由公部門擔負（胡仲英，1999），惟公眾期待與防弊觀點影響工作項目，公部門基於高權地位，為回應體系內外之壓力將擴張之工作項目與品質轉移風險責任至私部門，卻不應忽略倘過度移轉恐發生私部門無力承接、影響營運、契約終止等情形，過去所耗費之成本仍可轉化為政治成本或經濟成本，由公部門自行擔負以回應外界或續為營運（陳敦源、張世杰，2010；曾冠球，2011）。

### 第三節 不完全契約紛爭與困境之緩解

促參案件得否提升效率乃植基於風險是否評估且被合理分配（Corner，2006；王派傑，2019），前述整理概可窺探出 ETC 促參契約試圖將風險分配予具控制能力和擔負成本最小者。惟不完全契約模糊規範與風險移轉情境之牽引，即便契約保留裁量調整與第三方協調機制空間以因應而未能落實，衍伸出契約制度或夥伴關係失靈結果（胡仲英，1999；United Nations, 2008，轉引自曾冠球、黃偉誠，2011）。縱然如此，ETC 契約之模糊規範及風險移轉情境並未帶來契約之終止，部分紛爭亦未轉變為訴訟案件。為解釋此情形，關係契約以社會觀點為出發，藉由論證契約衝突非等同於契約終結，且 1990 年代起各國法院對類此因不可預見情事所生之紛爭，亦採社會觀點作為裁決基準，締約者間基於誠信原則將顯失公平之責任義務協議調整（Palay，1985，轉引自孫良國，2008）。因喪失合理性之契約規範若未調整，將不利夥伴關係之順暢，符合關係契約強調交易行為無法與社會網絡脫鉤，締約者間為一體之觀點（Macneil，2004），故以下擬就契約風險移轉情境之存在與否，探討未發生紛爭或紛爭排解肇因與契約理論之關聯。

## 壹、不完全契約下未風險移轉之完全規範

雖前述整理聚焦於作為不完全契約之 ETC 促參契約所引發之風險移轉情境及紛爭，卻不可否認存在未發生風險情境移動或移動後仍無紛爭之結果，誠如高公局應負擔排除妨礙營運之土地設施權利瑕疵與協助融資、遠通公司負擔排除第三人契約對營運影響和信託與股權相關財務事項、就營運內容之查核等規範，如下表。

表 4-9 未風險移轉之契約規範整理表

契約面向	條款摘要	無風險移轉原因
前置事項	公部門設立專責單位、土地設施權利保證與瑕疵排除	<b>規範事項明確</b> 規範內容明確且雙方均按契約辦理
	第三人契約責任免除及保險	<b>規範事項明確</b> 規範內容明確且雙方均按契約辦理
營運	監督管理及功能查核	<b>規範事項明確</b> <b>第三方公正機制參與</b> 訂有作業程序及委託第三方公正機構協助辦理查核作業
	信託契約	<b>規範事項明確</b> <b>第三方公正機制參與</b> 訂有相關標準作業程序，並由公正第三方銀行端進行較嚴謹之程序
財務	融資、貸款及租稅優惠協助	<b>規範事項明確</b> <b>第三方公正機制參與</b> 公部門按銀行端需求及相關法規出具相關證明文件
	持股比、股權及轉投資限制	<b>規範事項明確</b> 規範內容明確且雙方均按契約辦理

資料來源：參考自政府出版品、ETC 契約文件、訪談結果等資料，本研究自行整理

因專業欠缺及技術不斷變更，公部門須依靠第三方專業協助，在沒有履約經驗的項目原則性規範，在有履約經驗項目及可預期爭處明確性規範。如

初期收費技術的轉換，即是因科技環境轉變，透過相關補充文件及專業第三人解釋具有彈性的契約…因契約是許多合意所建構而成的，契約並非不完整，而是架構含有非必要之點，應透過契約解釋的途徑了解其真意及性質在非必要之點上補充執行細節，可透過如議約確定條款、投資計畫書、送審計畫、SOPs 等文件分辨出甲乙方承諾要負擔的事項。（受訪者 C2）

完全契約假定締約者為全知全能之經濟人，履約意圖、交易成本、風險情境均為可控且具抑制機制，而本處梳理之契約規範未發生風險移轉情境及紛爭之肇因即為該等規範為完全契約之展現就可預見且可忠實執行之規範係透過規範文字與限制明確化，或就不可預期情境刻意明定轉藉由事後監督機制，以法律規範、標準作業程序、第三方公正機制為輔，解釋契約真實意涵等裁量空間。前者如因遠通公司與第三方所簽定之次契約，其所發生不可抗力情事之處置恐影響本契約履約順暢（劉憶如、王文字、黃玉霖，1999），且查閱遠通公司因電子收費案件與第三人所訂之契約關係確有發生爭訟案件，因契約明訂公部門具有免責條款而未受影響；後者如高公局未必具備技術稽核與通行費信託管理類此高專業且高人力之相關作業，委託第三方專業機構依循雙方滾動式訂定之標準作業程序辦理。

**契約不是沒有彈性，而是彈性彈不出來，關鍵在個案涉及的公益程度及民眾廣泛度及社會係以負面眼光看待促參案下政府與廠商關係。（受訪者 B1）**

更進一步言之，契約之所以得律定出明確規範，或刻意疏漏藉其他機制加以應對，乃是基於該等規範內容與其他案件具相通性或法規適用性。誠如財政部促參司發布之可行評估、招商及投資契約、稅負事宜、重點事件提示等共通性作業參考文件<sup>27</sup>，可作為締約者明訂責任義務，避免文字模糊不清造成紛爭之參考。再者，有賴於該等規範內涵實際執行時所指涉之責任義務以締約雙方為限，未直接影響用

<sup>27</sup> 參見財政部促參司發布之參考文件，查詢日期 2020 年 7 月 3 日（<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/ref4.aspx?mid=8CDC76A1657676D2>）。

路人權益，相對與公益無關聯，屬內部化責任義務而得以減少公眾課責帶來之影響。簡言之，契約條款涉及事項倘具有共通性或明確法規性，並屬內部化責任義務性質，有限理性者仍可在長期契約中制定出足以適用之契約規章且忠實落實。

## 貳、不完全契約下風險移轉之夥伴關係建構

本章第 1 節已就不完全契約理論觀點臚列並解釋 ETC 促參契約存在風險移轉情境且發生爭議之條款關聯。前段以完全契約理論觀點探究契約條款無風險移轉與其肇因，而本段則綜整契約中營運範疇中執行內涵、財務基本收入與延伸收入、不可抗力事件因應和契約修改等已發生風險移轉。然並未發生爭訟之規範進行探討原因，以茲說明風險移轉與否和爭執發生並無絕對關聯。

表 4-10 風險移轉之契約規範與未爭訟之關聯表

契約面向	條款摘要	未爭訟原因
		<b>投入契約關係資本</b>
	正確率及可收費成功率	上線初期系統不穩，公部門協助推動全民監督計畫 <sup>28</sup> ；系統穩定後私部門協助公部門辦理淨牌專案 <sup>29</sup>
營運	電子收費功能不低於所簽訂功能之限制	<b>投入契約關係資本</b> 規範抽象存有「功能」內涵認定差異，藉溝通取代高權行為施展
	客戶服務及申訴處理	<b>投入契約關係資本</b> 基於協力一體性，公部門協助回應營運相關事項，私部門協助回應或配合推動政策配套事項

<sup>28</sup> 透過每日召開會議解決問題及陳情，成立稽核委員會及推動全民監督計畫（高公局，2020）。

<sup>29</sup> 淨牌專案係國道公路警察局、公路總局及高速公路局因應計程收費上線後查得諸多如偽變造、偽懸掛、遮蔽車牌等行為，故於國道上取締各類車牌違規行為專案。交通部新聞稿，啟動高速公路淨牌專案，查詢日期 2021 年 2 月 24 日。

（[https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201404020010&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img/standard](https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201404020010&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img/standard)）

		<b>第三方公正機制參與</b>
	委辦服務費	契約定有費率計算公式及由公正第三方研究後調整費率機制
		<b>投入契約關係資本</b>
財務	延伸事業	實務無特定標準與規範可參考，本案透過財務規範及定期溝通會議管理
		<b>第三方公正機制參與</b>
	財務檢查權	透過第三方單位稽核，並締約雙方得就認知差異於定期會議討論
		<b>投入契約關係資本</b>
		<b>第三方公正機制參與</b>
違失及其他	契約修改	因情事變更使契約失合理性，雖未啟動修約，實際上以雙方溝通、第三方公正機制解釋及調整履約內容因應

資料來源：參考自政府出版品、ETC 契約文件、訪談結果等資料，本研究自行整理

**履約的困難是來自未預期，如 ETC 的財務問題，在經驗之上及專家、顧問的參與，協助案件的解決，思考的更廣泛。（受訪者 C3）**

**當時委辦服務費機制調整，雙方經過溝通達成共識，再洽找第三方公正單位做評估與建議，較為公正也可為公部門提供執行的依據。（受訪者 A2）**

存有風險移轉情境而無爭訟事件之契約規範，與未發生風險移轉情境及爭訟之規範均存在以第三方公正參與履約管理機制。前者係締約者有意藉獨立機構協助履約管理所為之疏漏，其僅為於專業基礎上忠實執行需求者；反觀後者，因風險爭執源自過度或不可預期情事與契約規範模糊規範下所致，得以經濟手段之垂直整合與誘因途徑解決外，亦可透過法制途徑由第三方釐清契約責任歸屬（Hart，1995；Williamson，1996）。為因應環境系絡更動，契約調整同為維持履約順暢作為之一（Macneil，1978，轉引自孫良國，2008；付建華，2018），就類此情形，作為

第三方委員會或專家機構為本於獨立判斷後提出方針，為締約雙方維繫履約與排除爭執下發動契約調整依據及參考。

**促參契約強調「有利可圖」的基本精神。（受訪者 C1）**

私部門係求取私益而非促進公益為主要目標之組織，因此公眾使用公共服務或建設所支付之費用係 BOT 案件營運支撐，故促參案件成功與否重要關鍵之一即為「有利可圖」。為平均財務風險，經濟手段下垂直整合及誘因途徑均為風險分擔途徑（Hart，1995），執行上公部門得透過最低營收保證、延長特許期限、備用貨款、禁止其他競爭、投資、補貼等行政作為補充或調整履約內容（胡仲英，1999）。其中因促參法為符合運用民間資源推動案件政策目標，未授權主辦機關得就促參案件逾 20%投資及強制收買，故 ETC 促參契約未訂有具垂直整合途徑之裁量規範，誘因途徑則為經濟手段下可行之紛爭排解方式。

**個案係賦予廠商專業規劃之全包式服務招標案，期望廠商透過本業賺取利潤，然委辦費收入不如預期，係透過契約設計之委辦費調整機制解決爭議。（受訪者 C3）**

BOT 案件成本及營收估計需仰賴金融機構之評估及支持，倘估計發生落差時，則須進行協商以提升私部門獲利，維持協力案件之穩定及品質，而成本收益之協商關鍵為發動時機與標的，前者以建置至營運初期為重要時點，後者則以「特許期限」及「產品購價」為重要標的（劉憶如、王文宇、黃玉霖，19998；李文新，2013），其中延長特許期限或為解方之一。然實際上增長約期恐因長期投資均衡水準與無契約狀態的結果無太大差異及未能增加創新誘因（Hart，1995；Klijn & Koppenhan，2016），故在主管機關保有費率調整空間時，「產品購價」則成為主要協商標的（Savas，1999；曾冠球，2019）。遠通公司之營收以高公局購買其提供電子收費服



務費為主，延伸事業收入為輔，委辦費給付係基於交通量為準，為得因應長期契約下不確定風險情境，契約訂有委託公正第三人於營運後每五年通盤檢視後調整委辦費率機制（台灣世曦工程顧問股份有限公司，2018）。

**高公局為解決當時交通量與預期高度落差情形，找尋第三方公正單位共同商議「委辦服務費調整」，亦因如此，使遠通公司願意雖不見得可由虧轉盈，但在減少虧損的善意作為下，願意持續營運。（受訪者 A1）**

**高公局對交通量過度樂觀，未預期到金融風暴、人口萎縮等環境變化，不過因委辦服務費是決定廠商收入關鍵，因此契約設計有委辦服務費調整機制因應。（受訪者 B1）**

委辦費調整機制之存在即為因應未知風險確保營運廠商基本收入，得視為契約中協商機制，而不完全契約將資產所有權視同於視同協商發語權之掌握者(Hart, 1995)，致機制之存在未必能落實。尤以私部門位協商發語權下風處、協商標的為增加收入、為承載「產權與收益失衡之誘因機制扭曲」風險者，協商發動與否非由其主導，卻為主要影響營運之要項。此外，鑑於支付委辦費多寡取決於交通量，乃是單一、被動、非可控之支付標準，預測與現實落差恐造成私部門過度收益或無利可圖結果，且支付標準與實際服務內涵未能忠實反映營運成本，未能發揮經濟手段之廠商自主拘束服務品質效果，故契約規範中所訂之「電子收費功能不低於所簽訂功能之限制」與「客戶服務及申訴處理」兩項，於契約模糊彈性餘地下難就誘因機制及高權期望下實際展現效力。

**契約調整機制在長期契約為不可或缺之條款，然執行契約調整機制，仍有賴雙方信任。（受訪者 A2）**

雖是如此，就結果論，ETC 促參案確實於未進入訴訟或解約程序即啟動委辦費調整機制，又或於無經濟誘因及無正式程序要求下私部門自發性投入成本。其肇因為握有發語權者或資訊權力者基於群體關聯及利他使能利己之考量下（Macneil，2004），「一體」協力精神取代「獨善」投機行為，高公局投入裁量權限發動調整機制；私部門投入成本發展與協助政策推動，為水平互動及建構信任之下所為之關係資本投入（司徒達賢、熊欣華，2004）。

**因 ETC 促參案類似 PFI 模式，其本業唯一收入即是委辦服務費，在面臨如 OBU 回購、利用率提升方案、交通量未達預期等情事發生時，嚴重影響收益情形容發生爭議，因此，在收入來源有限的情形下，延伸事業發展就更顯重要。（受訪者 A1）**

**…公部門須依靠第三方專業協助…如延伸事業混雜許多第三人契約在其中，相關文件可透過第三方的專業協助及早發現問題、預防爭議。（受訪者 C2）**

管理行動界線可為非零和的，將控管投機行為將付出之成本化做價值，於可容忍限度內及「非害人害己」的情形下，提供資訊掌握者發展行動，並行動所產生之利益作為誘因（Dutta、Bergen、John、Wathne、Heide，1994、2000，轉引自司徒達賢、熊欣華，2004）。就此，為避免財務風險過度集中、健全參與案件誘因機制及運用民間創新力量之履約實務及機制，契約訂有基於本業範疇下經高公局同意且可掌握資訊情形下發展延伸事業之可能。機制之存在與落實取決於高公局裁量權發動與否，高公局透過財務檢查基礎及促參法賦予延伸事業裁量權之關係契約行動法制基礎，回應外部環境不確定性事件所帶來之履約困境，妥適調整收益分配，係維持長期協力夥伴關係之必要行動，同時以可控機制抑制投機行為，此裁量作為係創造未來潛在利益及順暢協力關係之利器（孫良國，2008；付建華，2018）。

契約修改在民間企業來說很普遍，對公部門而言除非遇有修法否則十分困難，尤其是將較高門檻降低的情形，因此單純為了履約順暢而修約的作法很難成就。雖然規範抽象，但可在事件發生時，透過開會、協調、理出結論並文件化來釐清。（受訪者 C2）

委辦服務費調整機制也並非直接可立即調整，因此引進第三方公正機制，並就意見雙方再進行討論修訂。雖然委辦服務費調整時正在各界關注期，在合理跟有第三方公正機構提供的依據下仍願意做…（受訪者 B2）

雖本段著重討論委辦費契約機制調整情事作為解決誘因機制失靈問題途徑，然該機制本即制定於契約，且非變動調整契約條款之計算基礎，其主因為協力案件難於無明確法規基礎上，難僅憑一體精神即促使公部門發動裁量權限就具讓利性質契約條款進行調整。所幸不完全契約規範之模糊規範，締約者仍可透過第三方機制參與及關係資本投入以調整協力案件合理的成本負擔與利益分配、流通資源及資訊以建構信任，突破誘因不足之財務困境，制度上雖未有實質的契約調整發動，過程仍可透過其他機制的展現達到契約調整目的。商業模式中，投入關係資本係以單邊承諾之有形資產付出表顯契約認同（武志偉、陳瑩，2008）；公私協力案件中，公部門無形之裁量權限發動亦為重要之關係資本建構態樣。協商為締約者間之社會交換互動，輔以第三方機制之專業公正性，得以彌補政治風險帶來之契約調整困難，解決締約前權力不對等下所制定之套牢契約規範困境、抑制資訊隱瞞及自利之投機行為、減緩誘因機制扭曲的無利可圖，於自益與公益仍可取得平衡建構出締約者間之社會網絡，存在利己且利他之一體精神，因此調整機制存在被視為個人及社群主義之權益平衡制度（Macneil，2004）

### 參、ETC促參案之爭訟案件與關係契約

自前段探討可知悉，契約之模糊規範裁量空間與締約者之一體精神可促使關係資本投入及忠實執行制度，填補風險移轉情境所生之履約困境，而此路徑有賴於長時間互動所以建立之網絡關係。不同於獎參條例為避免公部門投資額度無上限或採購法為避免短工作年期與制式化的履約內容，造成無效率情形。促參契約之效率創造有賴於關係網絡關係之建構，而網絡關係非一蹴可幾。過短的契約關係不利於資訊及資源的溝通、分享與交換（武志偉、陳瑩，2008），長期且持續地坦誠商討將建構出契約的關係連結以修補契約不足，反覆的關係連結集成交易慣例後始能堆砌信賴（Palay，1985，轉引自孫良國，2008），故促參契約之契約年限通常較長，且非僅以財務攤提為唯一考量。

關係之於契約有其重要性，係因締約者間對案件存有一致期待，預期他方不會採取投機行為，作為建構夥伴間「信任」與「社會資本」協力成功關鍵之要素（陳敦源、張世杰，2010），而此即為關係契約所強調之內涵。該要素除展現於前段整理外，因風險移轉情境衍生之訴訟案件歷程中亦存在締約者間以此要素作為困境排解之努力。就此，本段將延續第二節架構，分別自「請求給付之訴」及「債權不存在之訴」重點案例，探討該等案例之關係契約實務展現與功能。

#### 一、請求給付之訴下的關係建構

協力案件本質極具公共性，案件履行非同商業模式般封閉而備受行政、政治、公眾課責，因契約草擬權套牢問題及多元課責投機行為，於契約模糊規範下未參採紛爭排解機制或行使高權行為以移轉風險。雖自結果論，ETC 促參案於營運階段，上自軟體系統開發測試，下至硬體聯外門架建置，或至郵資手續費等事件，係為回應未預期情事而變更工作範圍之紛爭，且經協調未果而交付法院訴訟。然而此等過程中卻存在私部門於協商或訴訟釐清責任或成本之歸屬前，即先行採取辦理相關作業或付出成本以回應公眾期待之行動，為投入關係資本所為之單邊承諾情形。自

與前述不完全契約強調締約雙方為移轉風險或避免套牢問題、投機行為、誘因扭曲等風險情境所採取之自利行動有所差異。

因涉及社會信心度的問題，民眾不相信廠商，也認為公部門圖利的情形下，甲方找了專業公正第三方人士檢視，而委員的組成人士包含對系統有質疑者，最後以此解決問題，這也是雙方協力的表現。（受訪者 B1）

遠通公司願意在爭訟終結前先撤案、執行或墊付費用等行為，亦是信賴契約賦予的協調與訴訟機制，能提供遠通公司救濟的管道。（受訪者 A1）

委員會的存在仍有其必要性，相對許多促參案，機關不願意成立協調委員會，導致許多廠商求助無門，…，ETC 促參案的協調委員會，其委員的組成頗具有其公信力，目前協調機制運作良好，亦有其必要性。（受訪者 A2）

單邊承諾之存在植基於制度基礎保障之上，國家法制是否得使契約義務與實際執行呈一致性且可預期係 BOT 契約之極應關注之風險事項（胡仲英，1999）。因協調委員會之組成具公正性與獨立性，且展現溝通性與平等性功能。更重要的是，誠如前節所述，縱然不完全契約具遞延交易成本至事後協商之特性，持有資產所有權及掌握剩餘收入者為契約彈性下的協商主導者（Grossman & Hart, 1986; Hart, 1995）。機制之存在與啟動與否均握於具高權地位之公部門手中，因締約者信賴委員會並願意啟動機制，使委員會非僅為橡皮圖章般之存在。有鑑於協調機制具有開放溝通、包容異己、透明資訊等特性，為關係契約中所強調之符合程序合法及信任建構的規則與協議概念，縱然結果未必全然消弭爭端，然而締約者願共同遵循契約制度，積累之互惠性得以於長期關係中建立互惠式信任，持續性之有無則為締約關係之重要利基（邱政勳，2004；孫國良，2008；曾冠球，2019），故契約制度基礎之保障始於公平、開放及包容，促使主導者願意落實，透過制度之依循為契約中契約草擬權力之不對稱結構遞出橄欖枝，建構互惠式信任關係。

遠通公司在爭議發生時，雖立場認知不同，然多採取先依要求辦理，再保留請求權。遠通公司將辦理事項與權力紛爭視為不同部分，公共任務先行，非待爭議理出結果後再辦理，而雙方也會依默契在辦理完成後，按契約及機制調解紛爭，因此爭執時間再長也不至影響公共事務。（受訪者 C2）

公部門也期望遠通公司先做，至於權利就交由法院裁判。企業形象對遠通公司產生拘束力是因為在 ETC 案件中，遠通公司對的不只是高公局，更是公眾，因此遠通公司從不會就政府提出的政策要求說做不到，但權利求償是另一件事。（受訪者 B3）

私部門先投入成本執行是營造雙方夥伴關係的表現，公部門也願意釋出善意，用溝通協調取代爭鋒相對，誰都應該尋求協調的合作關係、建立互信互諒，有共同營運的共同目標，才能使惡性循環轉為正向。（受訪者 B2）

既公私協力負載外界期望、難以迴避政治風險，高公局對外備受課責，對內握有高權，基於公益考量要求遠通公司調整工作內容，遠通公司於權責歸屬未明時，衡酌公共任務迫切性及制度基礎之保障，願先投入成本與資源發展協力案件，使公共任務先於權利求償。自與關係契約肯認藉經濟成本投入資源行動強化及維繫履約關係觀點相符，此即是關係專屬性投資（Williamson，1985）。雖關係契約強調之關係專屬性投資，係肯認契約存在無制度保障之單邊承諾，就履約標的投入經濟成本之行動，締約者間信任關係持續為產出結果。然而公私協力不同於私領域間關係專屬性投資，因關係維持之標的人口並非限於締約雙方，賦予案件期待及關注之公眾亦為關係維持重要一環。因此，關係專屬性投資產出亦非僅以有形或與履約標的範疇為限，遠通公司之企業形象建立同為重要之關係專屬性資產。

總言之，請求支付費用之訴訟案件雖經協調後仍交付訴訟，實際上該過程中存在締約雙方對制度基礎保障之忠實履行與信任。以關係專屬性投資作為反饋肯認，公共資產產出同時也建構對公眾之企業形象，合夥雙方於長期互動過程中經歷共

擔風險、共享成果、互信互惠之路徑形成非文字規章卻備受依循之「慣例」。縱然契約調整於實務上未必可行，卻仍得提供一條突破困境甚是走向契約終止之額外選項。

## 二、債權不存在之訴下的關係建構

契約以終止為不得以之最終手段，締約者面對風險情境之發生，於契約模糊彈性餘地下發動之協商機制或投入之專屬性資產均可作為互惠式信任之建構。然而自個案請求債權不存在訴訟案件可窺出共同特點，暫且不論責任歸屬何方，此類訴訟案件之所以產生均源自公部門行使高權條款認處缺失違約並裁罰，係源自契約契約草擬權賦予高公局高權規範設計所致。亦因如此，契約彈性並非左右協商關鍵，履約過程之制裁機制才是主要影響（Kljin & Koppenhan，2016）為夥伴關係下之互惠式信任建構帶來變數。

### （一）互惠式信任建構之變數——締約者之預期行動落差及突襲式衝擊

政府角色之於協力契約應為提供明確、公開、具體承諾，以及給予獎金與罰款（胡仲英，1999），然而我國法制環境及法院裁奪結果仍致使公部門行政行為以法令規章及政治性政策為圭臬，而非以依約行政為依循（謝哲勝等，2015），不利公私協力案件之發展。

**雙方的互信感薄弱是從利用率停滯不前開始，在不信任跟執行不順時，雙方溝通失靈，即便當時有定契溝通會議也難有實質功能。（受訪者 B3）**

就經濟觀點討論影響個案是否走向契約終止之關鍵事件應為委辦費率之設定，財務試算之所以重要係因其大致底定營運得否穩健。然而委辦費支應係依單一支付要素且為被動不可控者，過度預期恐影響營運財務穩健且與有利可圖精神相悖；若自關係契約理論觀點討論，有無互惠式信任更為關鍵。就本個案而言，此關

鍵事件即為利用率未達轉換計程門檻，係源自不完全契約之過度預期與契約草擬權套牢問題，違約及裁罰高權行為影響履約信任關係。

契約並非不能調整，而是個案涉及的公益程度及民眾廣泛度，且社會係以負面眼光看待促參案下政府與廠商關係，民生議題成為民代關注，以致於如利用率未達契約規範案件，遠通公司、協調委員會、國際案例提有費率優惠及其他行政協助措施推升利用率，然當時社會氛圍未能允許高公局採取費率優惠措施…因考量社會氛圍及質疑「圖利」而作罷，若當時無此氛圍，契約自然是雙方可溝通調整的。（受訪者 B1）

公部門在社會過度注目下，雖了解案件推動的真意，但卻在決策與裁量時會發生扭曲情形，做出保守之決定，如當時利用率提升困境時，可參考國外以通行費打折手段進行提升，高公局雖有意共同解決問題，然因當時外界高度關注與質疑使公部門不敢做出該決策。（受訪者 A2）

首先，信任動搖始於締約雙方對過度預期事件期望採取之行動作為存在落差所致。面對不可抗力與除外情事，基於誠信正義原則下調整契約以補償投資損失可做為因應之道（劉憶如、王文宇、黃玉霖，1999；胡仲英，1999）。協力過程應於溝通與對話、理解與承諾、回饋與排解、建構信任等作為下（Ansell、Gash，2008），共同面對不完全契約所帶來的不可預期風險情境。理論上，高公局因事前契約草擬權而具備協商主導權，實務上再因其政策設計職能而握有行政裁量權限。就此，當遠通公司面對推出多樣化促銷方案仍無法有效提昇利用率之窘境（程仁宏、楊美鈴、劉玉山，2013），曾提議陳請公部門參考國外推動費率優惠措施行使裁量權限以協助提升利用率，惟適逢公眾高度關注而未為之。基此，遠通公司除面對利用率未能達契約規範顯得一籌莫展外，並面臨高公局為此發動處以懲罰性違約金之制裁機制而動搖信任關係。



曾討論解約，如利用率爭議對遠通公司進行裁罰時，是高公局隔天要裁罰，前一天告知遠通公司，為此，各級主管曾開會討論是否仍要繼續營運。（受訪者 A1）

再者，信任之衝擊來自突襲式裁處行動。為避免履約夥伴因嚴重營響營運或契約終止造成之突襲式衝擊，關係契約強調締約者間基於信任所建構出之履約慣例應優先告知衝擊履約或契約終止決定，此應為關係中之非制度性義務（孫良國，2008）。自套牢問題情境觀點論，遠通公司因事前不對稱權力與事後投入沉澱成本而受制於高公局高權行為或難以退出協力案件，個案中，由於協力案件本身備受外界諸多關注與高公局面臨多方課責壓力，所採取之突襲式行動係為回應公眾，進而衝擊夥伴關係。

## （二）維繫履約關係之關鍵——不完全契約下風險情境之抑制與制衡

事後協商為不完全契約理論中認為風險問題排解之重要關鍵，私部門受制於套牢問題情境，仍期望透過履約過程之經濟途徑垂直整合、法制途徑契約解釋、誘因途徑產權收益調整等協商內容排解紛爭（Hart，1995），不過協力案件本質下或因時間成本、政策正當性之考量而未必能啟動協商。

遠通公司不斷的找尋新技術、新設計、財務試算以達到契約要求，同時降低虧損，如系統轉換時，遠通公司將所有 OBU 全數購回並免費送 eTag，為此再多付出十多億，不過從長遠來看，遠通公司營運雙系統的成本更高，未解除契約是考量社會責任、維持企業形象、繼續做可減少虧損，政府做的行政協助與雙方協力所產生的默契，也是原因之一。（受訪者 B1）

縱然利用率未達轉換計程門檻曾引發契約終止討論，實際上並未進入終止程序，垂直整合及契約解釋途徑非主要影響利用率未達計程轉換門檻爭執是否走向終止契約之關鍵。不過經濟誘因途徑仍發揮其功效，除沉澱成本考量外，遠通公司基於續為營運或可減少虧損之誘因展望仍為續為營運與否之重要考量。

曾討論過解約，如招商階段的紛爭，最後重回二甄，當時政府部門也是曾考慮過結束這個促參案，而當時事發突然，交通部也沒有相關接管的法規，是因為 ETC 這個案子才樹立出接管法規與機制。（受訪者 A2）

遠通公司曾有捐贈回政府提議，面高公局沒有承接的人力與能力、對民眾影響甚大恐損及公共利益，因此在當時計次規模較小時已無自營的可能性。（受訪者 B3）

高度公共性、影響層面過大、不容許片刻中段服務的個案，窮一切方式要找出解決方案，如利用率案，高公局願意提出費率調整方案協助提高利用率。這個模式及服務台灣難有其他的可替代廠商，高公局不願意重回人工收費，除會造成三輸，已經投入的成本均是人民的稅金，若解約將付諸流水，亦著眼於未來的科技發展與國家整體政策。（受訪者 B1）

促參契約因特許私部門辦理公共任務造成難有競爭者情形（張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，2016）。不同於私契約，特許案件獨佔性而難以取代、公共任務不可中斷性、履約執行後不易整合等現實困境。因此，遠通公司投入之成本轉化為反套牢公部門之要項，實際上高公局更仰賴遠通公司依循優先告知終止契約之非制度性義務且提供技術轉移，以利尋找替代者銜接。本研究個案中亦存在相同要項，誠如監察院（2014）糾正案指出，高公局面對遠通公司於建置工期展延、利用率不足、收費正確性欠佳等重大事項，經給予改善期仍未能解決，卻未有收回自辦或替代方案之情形，作出「受制於廠商」、「造成政府自主性低落」、「未有替代者方案」等指正。自此可知系統之不可中斷性及難以整併取代性，使遠通公司雖非 Hart（1995）所稱握有專屬性資產即握有剩餘收入者，惟因其投入之資產成本及辦理經驗為其帶來制衡高公局，形成協商或續為營運之反套牢要因，與具有解除契約高權之高公局得相互抗衡與抑制。

### （三）修補履約關係之過程——關係契約下共同體之建構與展現

契約之持續性關係如同博奕般脆弱，當開放、包容與透明之資訊與資源互動未有對等回應或符合期待時，利己取代一體精神之次行動則可能促成投機行為風險情境發生。因此，契約調整不僅作為回應外在系絡變動之選項，亦為藉正式制度維繫關係之存在（孫國良，2008；付建華，2018）。此外，關係契約理論強調自利個體間之合作若具共同策略目標、組織文化調適、資源能力互補等特性，彼此則為共同體，藉利他且利己經驗堆砌履約承諾與慣例，於社會網絡基礎上建構互惠式持續性關係，並綜合個人與社群主義之利益及權力衡平之關係制度化行動（黃怡菁，2002；孫國良，2008；Kang et al., 2009，轉引自許文宗、王俊如，2013），避免或減少投機與扭曲行為發生。

雖然風險有移轉的情形，但從公私協力角度來看，公部門透過政策權力協助，私部門讓利投入，共同解決問題，高公局透過行政資源來協助解決包含利用率、建置延遲、收費正確性等問題，雙方都希望可以將這個公共政策走下去。（受訪者 B3）

高權行為可以原則性的存在，但具有裁量空間，不一定要遇到就使用，而高權行為不見得為棒子，也可作為給予紅蘿蔔的工具，公部門的行政協助也是善意的表現。（受訪者 B2）

遠通公司也能夠明白契約調整對於高公局在執行上有其達成困難，…同時高公局也理解遠通公司的難處與立場…。利用率提升案，遠通公司已極盡全力做所有的努力，卻仍無法達成時，雖一開始高公局不願意如同國外採行費率政策的調整手段，但後也願意共同提出解決方案處理。（受訪者 A1）

…透過提供民眾體驗服務的機會改善對服務的不信任，洽逢 RFID 成熟與集團高層持續研發及找尋解套…在廠商願意繼續做的情形下，政府應該要給予廠商信心及協助，先確定契約規範應作的系統已建置完成，達到既定契約目的，後續為了要優化系統或配合政策目的，應由甲方主動去處理這件事情，否則對乙方來講也不公平。（受訪者 B1）

契約非間接轉嫁公共責任予私部門之介面（謝哲勝等，2015），而協力案件未有共享或共同的的目標與價值，非但不能解決問題，甚會帶來新問題，故協力應存在利己及利他之調和機制，於達成協力案件目標之餘，亦成就組織目標（柯于璋，2020）。因此，具備共同策略目標、組織文化調適、資源能力互補等特性，得作為關係傷害之彌補。協力案件因公共任務本質而負載社會責任，並因有利可圖基礎而吸引優質廠商，看似為特定一方應履行或存有之精神，實際上更為締約者間應對案件存有共同期待及一體精神，作為制度現實缺漏之填補。就此，締約者間具備共同策略目標則為起手式，以「先契約目的，後政策目的」之概念共同實現且調和利益，高公局面對公眾課責壓力及遠通公司面對財務虧損壓力下願以行政裁量及成本投入等彼此資源互補作為投入之專屬性投資。

**營造雙方夥伴關係的表現，公部門也願意釋出善意，用溝通協調取代爭鋒相對，誰都應該尋求協調的合作關係、建立互信互諒，有共同營運的共同目標，才能使惡性尋換轉為正向。（受訪者 B2）**

利用率未達規範的爭議，乙方提出新方案及承諾，且所付出的成本已高於違約金，甲方有條件、有目標、有依據的接受，非風險移轉的行為。比起風險與責任，更應關心甲乙雙方都沒有預期到的情形下，利用率為何未達成、權利義務是否本就是應由單方負擔、公共政策責任是否發生轉由單方負責情形。在促參精神及公共政策立場的行政裁量下，非單純找出對特定一方有利方案的商業行為，而是找尋彼此最佳方案。（受訪者 C3）

除共同目標及利益調和為重要利基外，締約者間組織文化調適亦等同重要。按促參規範<sup>30</sup>倘遠通公司原承諾事項若無法發揮成效。為降低執行困難，就回饋性質承諾事項得另循替代事項，而高公局及遠通公司為解決利用率遲未能達到轉換門檻情形，藉由給予改善期、研擬解決方案，以及基於契約規範、公益考量及科技變

<sup>30</sup> 參見 BOT 案投資契約參考條款 5.5 規定。

換上轉換收費技術（財團法人中技社，2017），成功自 2011 年 9 月全面轉換技術三個月後達到轉換門檻<sup>31</sup>。此等作為映證了締約者承基於共同策略目標之上，得以影響組織文化，並投入資源能力互補。對遠通公司而言，契約終結帶來經濟與形象之損傷；對高公局而言，契約終止造成公眾與公益之折損，據此締約者間視契約目的的達成為最大共識，以成就政策目的為共同願景，避免兩敗俱傷結果。因此締約者間面臨風險情境的發生，願回歸協力精神，共同承擔及尋找解套方案而非移轉。

**委員會成員的組成，亦受到外界過度關注的影響，將原本契約訂定甲乙雙方各派 1 至 2 名委員的規範變更為全數均為外界委員組成的結果，總的來說，委員會所做出的決議仍有其公正性及影響力，不過外界的關注導致公部門不敢接受決議，做出保守的交付訴訟決定。（受訪者 A2）**

**調解委員會仍有其存在的必要性，功能也有發揮，促參案在不被過度關注的正常情形下，雙方視合理性溝通調整，而不見得要調解及訴訟，致行政程序無效率。（受訪者 B2）**

承前述，高公局衡酌社會公益及裁罰目的接受協調委員會所作出之建議，同意遠通公司以更有利於用路人之技術方案推動及推動費率方案，另暫保留違約金懲罰權。惟監察院（2014）為此曾對高公局接受協調委員會建議作出「護航遠通電收之疑慮」、「有欠妥適」、「有監督不周之失，洵有未當」等調查結果。縱然如此，利用率爭執轉折來自公私部門已具備「先契約，後政策」之共同目標，遠通公司研發新技術及免費新型 eTag，高公局就合乎程序基礎上行使契約裁量及行政裁量於契約規範就收費技術之彈性規範等組織文化轉變及資源互補投入，化解解約風險。總的來說，締約者基於共同目標，在互動過程中建構信任並採取行動，這樣的歷程與經驗成為締約者間之非制度性承諾與慣例，作為維持互惠式持續性關係之利基。

---

<sup>31</sup> 參見高速公路局 2013 年 3 月 5 日公布之 ETC 運作統計資料。

此外，雖政治風險仍可能凌駕協調機制之上，風險影響程度備受案件公共性高低牽引。不過自關係契約理論觀點而論，高公局交付訴訟係為得取得分散風險之考量，卻也不可否認期望藉由法院實務判決，植基於誠信原則風潮提供公正之契約調整依歸。且實務裁判多會參酌雙方合意行為與協調委員會結果，雖協調委員會之結論雖未必具有法定效力，卻得以作為爾後法院判決重要參考之一。因此，關係契約的具體展現並非摒除古典契約的正式法律及制度運行，而是補足古典契約於現實中的缺漏。

### 三、關係制度化之關鍵與歷程

自前述探討可觀察出，本研究個案植基於關係契約理論所強調之契約架構應具備基本特質與維持契約動態關係，可促成專屬性投資之單邊承諾及建構共同一體之歷程。而本研究所稱之締約者雖係指公、私部門，然實際上為各別組織中之獨立自然人所組成。為此曾有學者提出期許後續研究得關注公共管理者風險分擔意願之研析，並提出政治風險與防弊體制對公共管理者欠缺承擔風險之誘因（曾冠球、黃偉誠，2011）。就此，本研究自梳理契約歷程及訪談資訊窺探出公共管理者面對風險之應對脈絡，故以下擬以公共管理者角度補充關係建構之履約實務情境。

**外界聲音減低、國際獲獎、回歸正道後甲方有立場跟能力去做有利社會公益的政策，透過行政程序諮詢法律顧問協助檢視、解釋契約文件。內外部風險都要考量，所謂內部風險是指行政人員本身的抗拒與敏感也可能會影響。（受訪者 B1）**

**績效評估做的不僅是打分數，也會提出建議找出問題讓案子做得更好，這其中公務人員是主導關鍵，是否抗拒改變及具有公私協力精神決定案件的走向。以政策目標為基礎，尋求法律、財務及其他專業人士的協助，說服公眾，不應只是依法行政，更依思考及達成公共利益。（受訪者 C3）**

雖契約架構特性與動態關係維持均為成就關係契約之重要要素，惟自公共管理者角度出發於依法行政思維下，縱然締約雙方植基於承諾與慣例，並為有益案件推展或公眾利益行動，為避免遭羅織圖利或勾結質疑，公共管理者採取限縮裁量權或行使裁罰權加以自保。因此，契約架構是否具彈性解釋空間、公平的忠實執行、關係制度化成為左右公共管理者採取動態關係維持與否之變數，其中「關係制度化」概念似易受圖利質疑或與強調不以契約化為必要之關係契約理論觀點相悖。實際上，關係的制度化可有效降低投機行為發生，正式或非正式制度規範可作為公共管理者履約之動機（Stump & Heide，1996、Kang et al., 2009，轉引自許文宗、王俊如，2013、曾冠球、黃偉誠，2011）。

過去在處理爭議時，缺乏法律專業者提供工作事項是否為工作範圍的法律解釋，近期雙方透過橫向及垂直溝通確認交辦事項，再由律師協助確認是否為工作範圍，在法律解釋下，提供公務人員法律支撐的基礎辦理。如因不可抗力條款並未包含用路人撞門架情形，但卻發生數十件，…原則上在事件發生後，如果契約有規定則依契約處理，若無契約規範則藉由律師檢視相關規定或解釋契約，強化合法性，藉由 SOPs 把執行處理細節細緻化成為往後依循的慣例。在不合時宜的時候就應該做調整，否則就違反了促參精神，扼殺了廠商的創意發想。（受訪者 B3）

契約中設有績效評估委員會，非爭議解決平台，而是提供雙方溝通平台。先前雙方的保護意識強烈，欠缺合作溝通機制，績效評估委員近年在做的事情是協助雙方實質溝通、改善問題，高公局明確的告知應改善項目與內容，而遠通公司努力執行並坦承問題，雙方的關係明顯改善。（受訪者 C3）

關係制度化之態樣劃分以紛爭下共商調整及無紛爭下自主優化兩大類，而此等歷程建構均需仰賴公正第三方之協助。前者係將契約規範未有載明紛爭權責歸屬與處理方式程序化，始於締約者間之溝通理解，藉公正第三方強化「裁量合法性」，將紛爭排解之經歷化為執行細節或規章；後者則為無紛爭下締約者基於共同

目標上，透過現有面對面溝通機制憑藉公正第三方強化「溝通實質性」，並得藉由機制的正式性，就溝通互動之內容予以制度化，使易為橡皮圖章式制度發揮其功效。公正第三方之於協力案件得為關係制度化之合法性基礎或溝通實質化橋樑，將締約者間互惠式信任將關係予以制度化，除符合公共管理者組織文化，同時亦得作為遠通公司行動之明確指引，作為往後締約雙方之依循。

…遠通公司內部將每年度的調解案件數量列為公司內部 KPI 的考核項目，期望避免紛爭的發生。（受訪者 A1）

…在合理且促參賦予的裁量權限下，應該給錢的工作增加事項，建立制度化，公部門去查核花費、檢視有無符合需求，該給就給，不然沒有廠商要跟公部門做生意。除將關係發展下的慣例制度化外，非指無上限或隨意的支付費用，而是仍透過如財務查核機制、價格合理性檢視、單據核對等作法互為把關。（受訪者 B2）

關係制度化非僅限於前述契約未有規範而程序化之情境，就現有規範調整之務實化情境亦是重要存在，而所稱之規範非以契約條款或對締約雙方具拘束力為限，業務履行之細項規章、執执行程序或內部制度亦同為所指，於實務需求下修訂或增列以因應。而這樣建構的內涵並非僅限於已發生之爭執事項，雙方溝通及契約解釋亦可作為明確化或制度化契約條款精神之呈現。總得來說，關係制度化與否非取決於紛爭存在或制度限制之有無，而是提供締約雙方於面對契約模糊規範下，於共識下共同依循之程序，關係制度化可防範的投機行為非來自另一方締約者或公眾課責，更為自我拘束的展現。

在契約認知層面，現行契約執行者非當時契約制定者，除有排斥接受心態外，未能掌握原契約設計精神，…未來可比照過去曾撰寫過招商規劃成果報告，或一般立法程序撰寫立法意旨做法，將訂立條款的精神敘明。（受訪者 C1）



找機制解決機制問題並非個案的解方，解方在於雙方的心態。讓對方信任很重要，說的到、作的到是信任建立的關鍵…單位主管不僅要有這個概念，…也要教育同仁摒除過去以採購思維對待夥伴。不帶預設立場的溝通，採取裁量作為，以溝通解決爭端，協調委員會擺在那邊不用才是最佳的履約。(受訪者 B2)

ETC 案自招商、建置再到履約不乏公眾與公權力之課責，過度限縮契約彈性裁量空間，架空高公局行政目的自由選擇空間，遠通公司受制於依法行政原則之管控（楊植鈞，2007），使契約規章、協調機制、行政裁量等制度未能發揮功效。比起再新增排解紛爭機制，締約者對案件是否具備抽象協力精神之認知或許更為關鍵。協力精神非僅限於利益交換般之合作關係或具共同目標之協調狀態，係透過互賴、互動、互信過程下建構共同價值願景並一同前進之方向（Keast、Mandel，2009:2，轉引自陳敦源、張世杰，2010）。然而精神之傳遞並非易事，故協力精神之文件化除作為依循，更可作為由上而下之理念傳遞促使組織文化之轉變，此亦為關係制度化之重要展現。

#### 第四節 ETC 個案下之協力治理模型

本研究係透過不完全契約理論與關係契約理論探討實務協力案例紛爭與訴訟發生肇因、規範與實務困境及紛爭排解要因，經臚列與研析發現，個實例中兩大契約理論之概念得套入協力治理模型框架運行。而該等要因與歷程係經反饋與互動所建構，就此以下擬就 ETC 促參案之履約實務歷程，就各契約理論套入模型呈現。

##### 壹、ETC促參案之爭訟案件與關係契約

###### 一、欠缺誘因之初始條件

互信互重及共享願景為協力之初的基礎內涵，權力資源對等與否、過去合作經驗良窳為締約者參與協力案件之重要誘因（Ansell & Gash，2008）。締約初期，

因契約草擬權賦予高公局制約、懲罰、裁量等權力，遠通公司於競逐獲選為締約者之過程及投入成本資源後受制於契約規範。再者，履約過程存在權力與成本制衡套牢問題，面對情事變更時締約者易以公眾課責或資訊落差之投機行回應，高公局以總體或公益政策觀點解釋內涵，遠通公司則以條款未載明觀點解釋契約。就此，由於計程初期為各方高度關注及締約者間信任關係之建構期，惟因套牢問題及投機行為致使締約雙方發生權力資源之歪斜與衝突經歷累積，不利共享性誘因之建構。

## 二、不對稱之制度設計

制度設計則係為提供締約者間具體化最小公約數下共識結果，並願遵循遊戲規則，而規則制定後得以審議及共識導向方式共商調整亦為順暢協力之制度（Ansell & Gash, 2008）。個案中，首先因制度之建構存在不對等情境，委辦費率制定、基礎營運資訊、合夥夥伴資格均為公部門掌握及決定，遠通公司受制於契約草擬權之套牢情境，產出超額或結果與誘因機制欠缺連結性之契約承諾。同時面對付出的成本與獲取的利益處於不定狀態，履約時面臨產權及收益的誘因扭曲情境。再者，契約制度因備受公眾課責及政策法令變動影響而未忠實落實，致影響遠通公司營建之執行或財務，造成自償性不足，遠通公司恐於集體產出結果基礎上以最小限度投入行動因應之。而高公局於移轉政治風險時，同時亦承載協力案件終結之政治成本，為不完全契約套牢問題及誘因扭曲風險移轉情境。

## 三、由上而下之領導

公私協力係以平等互惠之夥伴關係為發展，仍不可避免組織本質及契約制定歷程帶來之地位關係差距。為此，協力治理模型期許公部門就地位優勢扮演促進式領導角色（Ansell & Gash, 2008）。然而自個案之各訴訟案中可窺探出，高公局面對未預期之公眾課責或過度預期之規範承諾，基於契約前不對稱之締約規範或模糊規範下之裁處權或解釋權，易回歸由上而下之傳統合作模式，「單方契約認定

取代契約精神解釋」之投機行為，以及「處置取代協助整合」高權行為加以因應。而遠通公司或因契約明載或考量已投入成本而受制於此等行為，此等風險情境乃是源自於套牢問題及投機行為。

#### 四、負向循環之協力過程與成果

協力過程作為協力治理模型之核心，係藉由面對面的對話、信任的建立、過程間的承諾、共享的理解及即時的回饋等要素反覆互動後所成就（Ansell & Gash，2008），不完全契約因締約者之有限理性而難以將未來明確制度化。為提供彈性或非刻意遺留之模糊規範，締約者或為因應未預期或過度預期之情事變更，衍生風險移轉情境。締約者間不具備共享理解思維，未排除初始條件、制度設計下契約草擬權套牢問題、權力之運用未解決衝突，締約者間未採取面對面對話與即時回饋互動，反於資訊優勢地位及公眾課責情境下採取投機行為，自然未能建立過程中之承諾與信任建立，致風險移轉情境轉化為紛爭、困境、訴訟，成為負循環之協力。

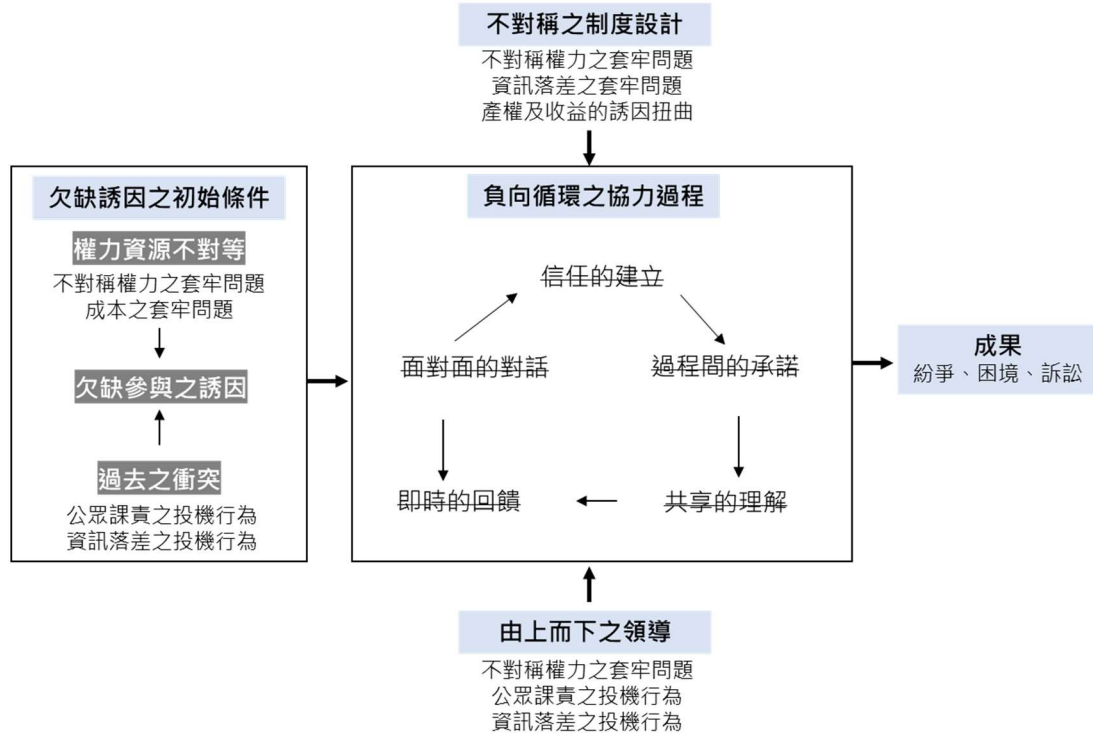


圖 4-2 ETC 個案下之不完全契約與協力治理模型關聯圖

資料來源：本研究自行整理

## 貳、關係契約理論架構與持續性之正向協力治理模型

### 一、事後協調之制度設計

協力順暢之制度設計關鍵在於締約者遵循及共識（Ansell & Gash，2008），個案因締約前不對等情境存在及締約後未能忠實履行制度所衍生之權力資源不對稱套牢問題、情事變更與認知之投機行為、產權及收益之誘因扭曲風險情境。縱然如此，鑑於遠通公司已投入之經費轉化為沉澱成本，作為抑制其採取終止契約行動，而此沈澱成本亦同時抑制高公局行使高權行為。因協力案件之公共性與獨佔性難被取代，以及替換協力廠商之困難性，成為反套牢情境。基於成本套牢與反套牢問題之箝制性，締約者間存在協力案件不應終止之基本共識下，於面對爭執事件時，高公局亦願行使權力，落實雙方具體化共識設立之協調或第三方協力機制排解紛爭與溝通協商，以解釋契約及調配收益，基此提供故不完全契約風險情境亦可相互箝制，並促使地約者於續為推動案件之基礎上忠實執行制度。

### 二、關係資本投入之初始條件

契約草擬權套牢問題與投機行為下衝突經驗對締約者而言欠缺參與誘因，然締約者間對協力案件存在續行契約之基本共識，源自公眾之課責或公益需求所生之爭議事件。遠通公司投入單邊承諾之財務資源因應政策目標，高公局門則行使裁量權限運用行政資源回應契約目標，彼此投入資源行動係關係契約中所稱關係專屬性投資，以強化契約關係之重要展現。縱然締約者間仍無可避免不可預期、過度預期或締約時賦權不對稱情形，遠通公司以財務資源投入取代集體最低投入，排解衝突經驗以創造合作慣例，而高公局以行政資源投入取代行政處置，扭轉不對稱之由上而下權力關係，係關係契約強調履約順暢應具備持續性動態關係要素之展現。

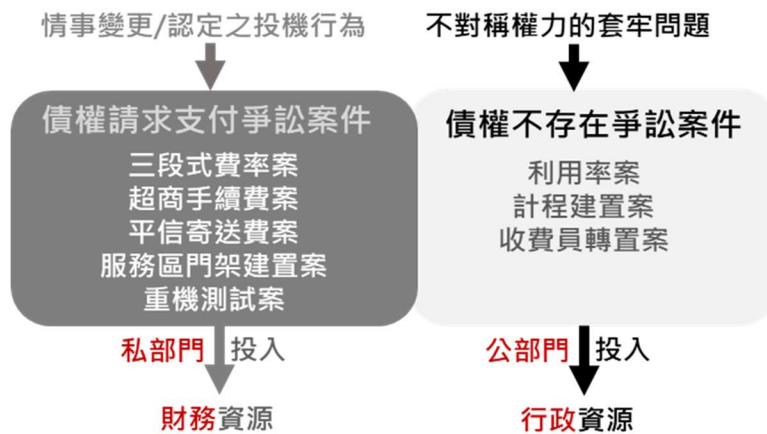


圖 4-3 爭訟案件之風險移轉情境及關係建構關聯圖

資料來源：本研究自行整理

### 三、關係制度化之促進式領導

協力治理模型認為公部門於優勢地位上以公平互惠方式調和衝突、整合利益、創造信任、凝聚願景。有鑑於公私協力案件之長期性與公益性，未預期事件及多方課責壓力為不可迴避之課題，案件運行於促參精神尚未深植和以大陸法系為主之環境中，有法可循成為公共管理者採取行動之重要關鍵。就此，高公局將非正式制度下發展之承諾與慣例予以制度化可提供締約者依循，除可避免投機行為之發生，亦可作為公共管理者傳遞及落實抽象精神之文件，係扭轉組織文化手段。畢竟公共管理者握有發動高權行動之裁量權限，藉由關係制度化作為傳遞締約者應為共同價值、共享成果、共負風險之夥伴聯盟觀念，以促進導向取代懲罰導向。

### 四、正向循環之協力過程與成果

面對面的對話、信任建立、過程間承諾、共享理解及即時回饋之反覆互動為協力順暢重要構成要素（Ansell & Gash, 2008），與關係契約強調締約者間是否具備共同策略目標、組織文化調適、資源能力互補等特性，成為共同體觀點契合（孫國良, 2008）。而計程初期所生之爭議事件，透過締約者間溝通協商以理解彼此立場，於公眾需求四起與契約責任未明時，植基於順暢推動協力案件目標下，遠通公司投入單邊承諾之財務資源因應政策目標，高公局則行使裁量權限運用行政資源

回應契約目標等行動做為回饋，該等行動與經驗建立履約過程中之承諾與慣例作為非正式制度規範下互信互惠基礎。除締約者考量交易成本外，因過去合作經驗、信賴、社會責任，願於追求共同長期利益之前提下，使協力案件縱然面對契約規範外未預期或過度預期情事，仍得採取續為順暢推展契約之因應。

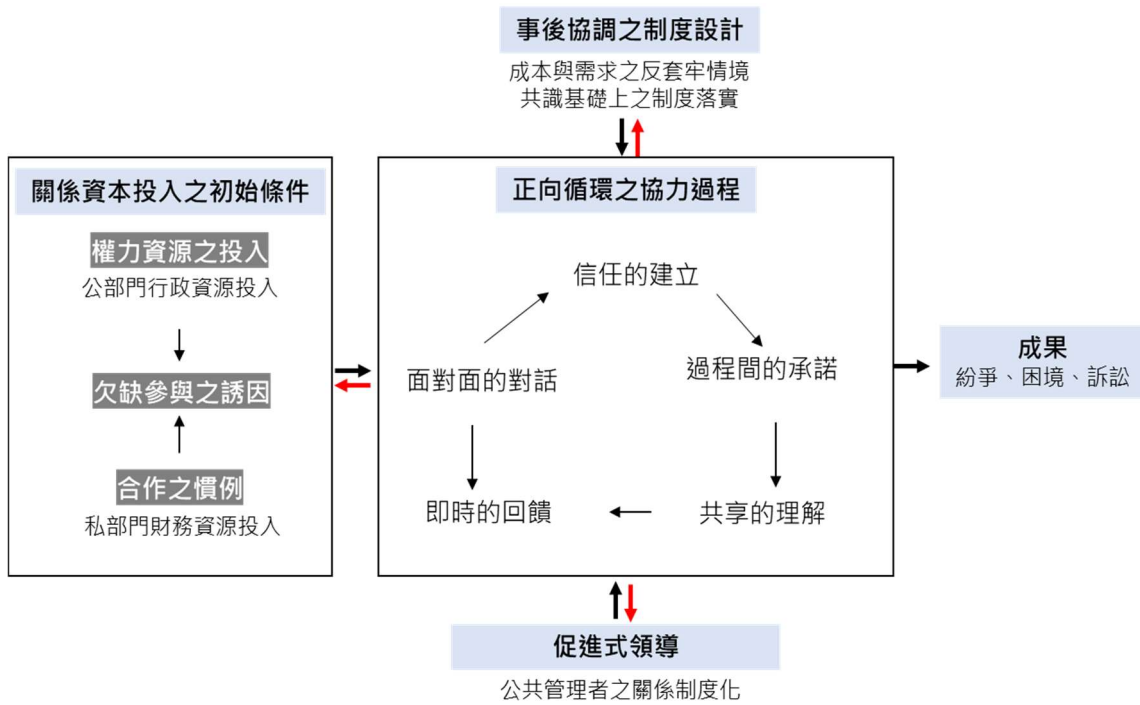


圖 4-4 ETC 個案下之關係契約與協力治理模型關聯圖

資料來源：本研究自行整理

## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現及建議

#### 壹、研究發現

本研究問題始於探討不完全契約理論模糊規範之於個案意涵與影響，並延續討論模糊於地下之風險移轉情境與爭執事件發生關聯，再至關係契約理論探討爭執消弭之肇因，最後擬將相關探討結果以較具體之要件套入協力治理模式，故經前述探討，本段將就研究發現內涵重新綜整研究問題之脈絡，說明如下：

##### 一、契約的模糊規範是裁量需要與締約者有限理性所致

完全契約理論將契約模糊規範視為全然理性締約者為因應情事變更，所刻意保留契約裁量權；不完全契約理論則假定有限理性締約者，因契約約期較長，以及面對制定約期較長之契約，無意的制定模糊彈性規範回應未預期或過度預期情事。雖各契約理論就締約者假定有所差異，然不論係前者或後者，均肯認模糊規範的存在。有限理性者面對長期契約無法鉅細靡遺的制定規約，因此採取彈性模糊訂約原則為必然與應然，而 ETC 促參契約之彈性與模糊規範提供締約者較廣泛之因應空間，實務上有存在必要性及不可迴避性。

##### 二、契約事前草擬權及締約者自利行為是引發紛爭之導火線

雖本研究非以風險為探討主軸，然公私協力推動目的之一，乃是期望將風險分配給最適者承擔。基此，個案契約規範與履約實務間，因契約之模糊規範及締約者之有限理性，未能全然掌控權力對稱性或其他方基於自利性偏差採取之行動，存在「契約草擬權力與成本之套牢問題」、「資訊落差與多方課責之投機行為」、「產權與收益失衡之誘因扭曲」等風險移轉情境，並衍生紛爭、困境與訴訟之可能。首先，「套牢問題」多源自於制度層面，因高公局握有契約擬定權，遠通公司為競逐

合夥資格同意讓權或提出額外承諾而受制於此；「投機行為」多發自公眾監督或要求使原預期工作範疇發生變動，又或對資訊之保留與認定存在落差，因而採取不同行動回應；「誘因扭曲」則為先天促參模式之產權誘因不足，收益制度設計未能與付出成果連動或發展不如預期時，易發生集體行為下採取最低限度投入行動。就此可知，不完全契約模糊規範雖可帶來實務運作之彈性空間，卻可能作為引發紛爭之導火線。

### 三、協力精神及制度失靈，使紛爭事件陷入困境及引發訴訟

紛爭係締約者間採取行動，且互相牽引之結果，實際上未必為單一風險情境所致，而不完全契約強調以事後協商機制排解紛爭，ETC 契約亦訂有協調機制因應。然而締約者於多元且相互牽引之風險移轉情境下，因欠缺夥伴精神、公眾課責壓力，採取未落實契約解釋、未尋求第三方協助、未進行誘因調配等契約制度，以行政處置取代行政協助、單方認定取代精神解釋等行動，使紛爭陷入履約困境轉化為訴訟。其中尤以「不對稱權利套牢問題」與「多元課責投機行為」風險移轉情境紛爭，最易轉變為「債權不存在訴訟」或「請求給付訴訟」，而此等訴訟案件，因締約者間對裁量存在期望落差，又或受突襲式裁處行動影響，衝擊履約順暢。更進一步探究，制度之落實與否雖有其重要性，然契約精神之有無更是關鍵。雖協力案件為契約行為，然仍受制公益考量及民意監督，於欠缺誰來監控監督者窘境下，此監督力之要求不僅凌駕契約制度，更可突破法令政策之規範。因此協力精神非僅締約者應具備，整體社會亦因深植。

### 四、風險移轉情境亦可成為抑制紛爭之要項

各契約理論就締約者假定與面對風險移轉情境帶來之紛爭排解途徑有所差異，如完全契約採制度遵循；不完全契約以垂直整合、契約解釋、誘因調配等事後經濟及法制商議手段因應；關係契約強調經濟手段不如建構社會關係，藉關係性交



易得補充經濟手段之不足。雖各契約理論型態假定雖不同且相互獨立，自個案中可窺探出，締約雙方可於特定基礎上建構可忠實執行或抑制風險之完全契約規範，或透過經濟及法制途徑商議排解紛爭之不完全契約，又或是以社會網絡基礎解決履約爭議之關係契約，各契約理論型態係多元併存的。再者，風險移轉情境因未必引發紛爭，亦具有抑制效果，猶如套牢問題情境中，遠通公司面對高公局行使高權及契約解釋之不對稱權力關係而未終止契約，其部分肇因來自遠通公司沈澱成本與減少虧損之經濟層面考量。事實上，獨佔之協力案件係難以被取代的，以及高公局目標壓力與無力承接之政策層面考量，產生抑制高權擴張，使套牢與反套牢風險移動情境亦可作為權力與行為平衡之要項。

#### **五、關係維持及專屬性投資可減少或避免紛爭發生**

關係契約理論強調締約者間於長期契約下，緊密互動所建立之信任關係可建構社會網絡基礎，促使締約者據此化解爭執及修補契約之不足。社會網絡基礎有賴於締約者對動態關係之維持及關係專屬性投資之投入。前者多以締約者願忠實履約方式展現。誠如無風險移轉情境之完全契約規範，雖因較未涉及公益且具相關資訊可參考，不易發生爭執。然締約者願依循規範如實履約、引進第三方機制客觀執行之事實亦為重點，或具風險移轉情境之不完全契約規範，締約者面對多方課責壓力，仍依循契約制度發動協商機制或輔以具專業主觀之第三方機制參與，採取誘因或法制途徑之紛爭排解作為。後者則多以締約者願於單邊承諾投入行政或財務為展現。雖締約者行動前，係經成本分析、群體關聯、利他後始能利己等思考，惟難以忽略締約者間基於「一體取代獨善」協力精神、基於制度保障、維持動關係等歷程，所建構之互惠式信任，轉化為慣例，並成為減少或避免紛爭發生之重要關鍵。

#### **六、關係適度的制度化可提供辦理及傳承之依據**

雖有限理性者無法將未來制度化，且關係契約不以制度排解紛爭為要項，然而必要的契約架構為支持關係建構與運行之基礎，尤其對重視依法行政文化之公共管理者更為重要。履約過程中將締約者間協力精神、動態關係、履約慣例等內涵程序規章、制度化，並由第三方強化裁量合法性與溝通實質性。制度化所帶來的效果非僅左右公共管理者採取高權行動走向為裁量或裁處，同時得減低因締約者本身或公眾影響下採取投機行為或抑制被操縱之高權行動，為締約者自我拘束之善意展現。除此之外，抽象之協力精神藉由制度化，亦有利於公共管理者間資訊傳遞與傳承，建構及強化協力精神。

### 七、ETC 促參案的互動歷程，可作為協力治理模型內涵之參考

協力案件之順暢運行係藉由初始條件、制度設計、促進式領導、協力過程等內涵互動與反饋後所促成。過程中因締約者間透過反覆的對話、承諾、理解、回饋、信任深化彼此關係，對案件存有一致期待，預期他方不會採取投機行為，可減少交易成本與增加資源流動。而自個案衝突事件中，以不完全契約風險移轉情反證協力治理模型所強調之內涵及要素未落實或欠缺時則易走向負向循環產生紛爭、困境及訴訟。另再自關係契約理論及本個案之實例映証發現，協力治理模型強調「過程互動」與關係契約理論強調「社會互動」概念不謀而合，且關係契約理論之解釋更得提供締約者實務操作具體化指引，成就正向協力治理循環。此外，自相關探討中亦可發現，雖協力治理模型之內涵與要素強調係以非線性之方式運行，然自本個案而論，因協力案件之公共性與獨佔性本質，以及締約者為公共管理者之前提，使「制度設計」成為風險移轉情境或互動關係建構之初始影響要項。

### 八、從個案研究歷程回應「治理」與「關係」概念

除前述回應研究問題之發現外，於研究歷程中擬對「治理」及「關係」兩項概念再提出說明。有關前項之「治理」概念，源自本研究理論基礎之一的協力治理模

型，該模型期望藉治理將多元資源整合，以發揮協力綜效。然而不同於私契約的締約者即為履約參與者，為較封閉的互動關聯。公私協力契約因具備公共利益性質，故參與者間的互動則為半封閉的，公眾仍涉其中。因此，公私協力本期望帶來的減緩財政負擔及效率彈性，惟公益需求及課責制度失靈的情形發生下，公部門仍得為此付出費用，且在公益與課責的介入下，效率與彈性未必能有所展現。後項所稱之「關係」，於本研究中環繞於到底可不可行及如何實踐之探討。經綜整，協力案件所稱的「關係」是強調基於「協力精神」上，具備溝通意願與付諸行動的過程，契約規範、協調或法院裁判機制仍有其重要性。「關係」的具體展現係將有經驗及其他參考依據的事件，以共識「制度化」；將無法抵抗的課責風險或難以取得共識的事件，以制度協助排解。制度並非不好，而是直接採取所費的成本較高，因此，關係可作為履約過程之補充。

## 貳、研究建議

植基於前段研究發現，本段將延續討論並提出對應之綜整性研究建議，如下：

### 一、制定完全契約是經驗彙集的，非刻意追求的

全然理性的締約者得將未來具體規範化，制定出符合各方利益、必然忠實執行、產出最具效率效能結果之契約。然而自本研究發現已說明，締約者為有限理性的，面對契約約期長、案件具公共性、無前例經驗之情形，契約的模糊規範為不可迴避的。因此，締約者制定契約時，不應以追求制定出完美契約為目標，而是於經驗基礎上建立完全契約。首先，得先判斷契約規範涉及之對象是否與公眾連動；再者，得探尋欲制定之內容是否具與其他案件具關聯性、法規適用性等源自實務經驗所建構之參考資訊。基此，有限理性締約者仍得於長期契約下，將契約之責任義務內部化，減少源自契約關係外之影響力，制定出符合利益、被忠實執行、具效率效能之規範。

## 二、應以協力精神應對風險移轉情境帶來的紛爭、困境、訴訟案件

雖有限理性締約者得於經驗基礎上制定出被忠實執行之契約規範，然而卻非所有情境都曾被經歷或具關聯性。面對契約之模糊規範應構思如何運用與化解風險移轉情境，而非極力防堵。正因如此，履約過程中發生源自制度之契約草擬權「套牢問題」、契約模糊規範之「投機行為」、收益制度失衡之「誘因扭曲」等風險移轉情境，未能於契約制度途徑下被解決。既然制度非解方，關係契約理論強調社會網絡與信賴關係得以補足制度缺漏，反饋至協力案件中，其實務之展現為締約者間回歸公私協力「共負風險、共享利益、共同價值」之精神本質。因公私協力非一場零和遊戲，而是雙贏結果，契約非移轉風險或權責之媒介，權責應是合作而非劃分。因此，締約者在有共同目的基礎上，應致力於建構與強化「一體取代獨善」協力精神，將風險情境自移動轉變為共同承擔。

## 三、藉由契約制度的落實及第三方機制的參與，維持動態關係

締約者維持動態關係及投入關係專屬性投資之行動可作為社會網絡之基礎。本研究個案中，締約者忠實落實契約規範為維持動態關係之關鍵，係因規範中提供締約者間平等之溝通平台，同時融和第三方機制或機構參與其中，得以維持履約過程中締約者間實質且互惠之動態關係。既然模糊規範為必然且應然之存在，面對模糊規範與風險移轉情境，非應尋求創造制度解決制度問題之手段，應以依循體制落實制度，藉協調溝通與適時地採取第三方機制協助途徑，回應風險。

## 四、締約者得致力於利益調和基礎上，投入互補的關係專屬性投資

有賴於締約者落實契約機制基礎上所建構之動態關係，得牽引締約者願意投入資源強化履約關係，係因締約者間於互動過程中已建立起網絡及信任。縱然締約者因公、私部門之組織本質差異，可投入之資源性質有所不同，締約者於共同策略目標上，私部門可投入財務資源，就有利於公眾或公益之公共任務投入財務資源先

行辦理。而公部門則可致力於投入行政資源，猶如行政裁量、行政協助、行政推廣等作為，同時應秉持「先契約目的，後政策目的」思維，於實現公益時同時調和私益，將契約賦予之高權地位轉換為促進式領導地位。

## 五、公共管理者得適度的將關係制度化，作為依循及傳承基礎

關係契約理論強調之社會網絡基礎與承諾慣例，協力案件之於多方課責觀點而論，易受圖利質疑，或受公眾要求所影響履約行為。因此，締約者間就履約過程中共同排解爭執之溝通互動歷程，經第三方專業機構協助強化合法性或加強實質溝通性後，透過行政作業程序，反饋於細項規章、執行政程序或內部制度。再者，關係之制度化非僅限於反饋溝通互動歷程，將關係可能發展之空間與價值具體化亦有其重要性。因締約者間具備共同價值及目標之前提下，則願意採取維持動態關係與投入關係專屬性投資行動，可參照法規定立時撰擬立法精神及推動目的方式，將價值精神文件化，以利傳承抽象文化。簡言之，關係建構與履行歷程，經行政流程及第三方機制協助強化合法性後，轉變為程序規章，不僅得作為公部門採行辦理之依據、組織文化之傳承，同時提供私部門參考遵循之流程，據此減少權力失衡或自利性偏差帶來之影響。

## 第二節 研究限制與未來研究方向

### 壹、研究限制

本研究之限制源自研究方法本身局限性，以及探討範疇與理論基礎之有限性。

#### 一、個案研究本身之侷限性

本研究為較深刻探討單一個案於公私協力過程中所面對的各種歷程與互動關係，期望將此等內容反饋至協力治理模型中，作為補充模型中關鍵要素之具體呈現，正因如此，本研究係於個案研究框架下進行文獻蒐集及深度訪談，雖得綜理出

相關內容回應及補充協力治理模型，惟實務上公私協力之類型廣泛、參與者多元、目的獨立、公益與標的人口聚焦等本質差異，仍有單一個案無法完全類推之限制。

## 二、探討政治風險之有限性

再者本研究係藉由不完全契約理論及完全契約理論之觀點探究公私協力 ETC 個案之協力過程，並以理論觀點探究協力過程中所面臨之紛爭、困境、訴訟及排解歷程，且梳理出不在少數之爭執發生係來自公眾課責投機行為的風險移轉情境，此為協力治理網絡外之政治風險，契約理論中多圍繞於解釋採取投機行為之肇因，或以締約者協商途徑於契約體制內應對，對於抑制契約體制外政治風險發生之行動探討十分有限。

## 貳、未來研究方向

鑑於本研究理論基礎、探討面向、資訊蒐集之有限，未來相關研究除可續為探究本研究個案，而承續上開研究限制，亦可具此作為未來研究主軸加以分析。

### 一、擴展研究面向或標的

本研究採行之 ETC 促參個案之協力內涵為建置、營運、移轉之 BOT 類型，係公部門期望藉由民間企業資源推動更具效率效能之國道電子收費服務，所涉及之公益程度與標的人口較廣泛。實務上，協力類型非僅限於促參法規下之種類、協力參與者亦可能包含非營利組織、協力目的可能抽象且與其他政策目的相牽引、公益程度及標的人口亦可能存在較特定群體，自與本研究個案之基礎不相同，影響協力過程之要因則會有所不同。就此，建議未來相關研究可擴展個案探討面向或增加探究標的個案，以補足解釋侷限性情形。

### 二、採用不同理論或觀點

本研究個案因採選契約理論作為解釋協力過程之基礎，理論係聚焦於契約內締約者間之互動關連性，對於源自契約外之風險則較不具解釋性，而公私協力案件

無論公益或標的人口之廣泛程度高低，終究係需受公眾監督，政治風險之回應仍不可避免。因此，未來研究得透過不同理論觀點分析及提出應對之道，誠如本研究於文獻蒐集時亦曾發現，以「風險管理」為基礎之研究提出將政治風險「保險化」概念，故未來研究得就不同理論觀點回應政治風險帶來之紛爭排解新途徑。



## 參考文獻

### 壹、中文部分

- 王安宇、司春林（2007）。基於關係契約的研發聯盟收益分配問題。東南大學學報（自然科學版），第 37 卷第 4 期，700-705。
- 王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓（2014）。當代社會研究法：質化與量化取向(第二版)。（原作者：Neuman, W. L.）。台北市，學富文化事業有限公司。
- 王派傑（2018）。從代理人理論分析地方政府節能路燈發包策略（PFI 或 ESCO）——以新北市、桃園市政府為例。未出版碩士論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班。
- 王銘德、張世龍、陳佩棻、林繼國、王穆衡、林福山、陳匯斌、林之杰、呂雅南、呂介斌（2012）。國道高速公路民營化與相關議題分析。臺北，交通部運輸研究所。
- 王寶玲、黃雍晶、吳峻亦、簡維克、林桂聖（2012）。促參履約爭議協調委員會運作機制之研析」專業服務案—結案報告。臺北，行政院公共工程委員會專案研究計畫研究。
- 付建華（2018）。關係契約視角的 PPP 項目治理機制研究。未出版碩士論文，中國西南交通大學。
- 台灣世曦工程顧問股份有限公司（2018）。107 年度「APEC 經濟體基礎建設 PPP 計畫籌資及風險減輕措施探討」委託專業服務案成果報告。台北：財政部。
- 司徒達賢、熊欣華（2004）。投機行為分析—價值差距、資訊差距與潛在懲罰力之影響。中山管理評論，12 卷 4 期，675-707。
- 立法院（2013a）。立法院第 8 屆第 4 會期交通委員會第 5 次全體委員會議議事錄。
- 立法院（2013b）。立法院第 8 屆第 2 會期第 17 次會議議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 12800 號之 849。
- 立法院（2014）。立法院第 8 屆第 6 會期第 3 次會議議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 14717 號之 1609。
- 交通部高速公路局（2020）。島嶼的脈動：高速公路局 50 年誌。新北市，交通部高速公路局。
- 吳立偉、林維峰（2015）。探討專屬性資產、鑲嵌、非功能性衝突與投機行為對連鎖加盟業者續約意願之影響：以信任、依賴為中介變數。商略學報，7：1，1-18。
- 吳庚（1993）。韋伯的政治理論及其哲學基礎（原作者：Weber, M.）。台北市，聯經出版公司。（原著出版年：1921）。



- 吳英明(1996)。公私部門協力關係之研究—兼論公私部門聯合開發與都市。高雄：復文。
- 吳惠林(2017)。2016年諾貝爾經濟學獎得主契約理論泰斗—哈特和荷姆斯壯。經濟前瞻，169期，106-113。
- 吳潔忠、簡正銓(2018)。台灣高速公路電子收費系統建置成果。土木水利，第四十五卷第二期，32-38。
- 吳瓊恩(2006)。行政學。臺北市：三民。
- 李文新(2013)。BOT項目套牢問題研究。未出版博士論文，中國西南交通大學管理科學與工程。
- 李宗勳(2004)。公私協力與委外化的效應與價值—一項進行中的治理改造工程。公共行政學報，第12期，41-77。
- 尚榮安(編譯)(2001)。個案研究法(原作者: Robert K. Yin)。台北：弘智。(原著出版年：1994)。
- 林佩璇(2000)。個案研究及其在教育研究上的應用。載於國立中正大學教育學研究所主編，239-263。高雄：麗文。
- 林淑馨(2010a)。日本型公私協力：理論與實務。高雄：巨流圖書。
- 林淑馨(2010b)。質性研究：理論與實務。高雄：巨流圖書。
- 林雪花(2014)。民間參與公共建設計畫自償率計算之研析。主計月刊，第703期，30-40。
- 林傑、曾惠斌(2011)。英國PFI制度：政府長期購買民間機構公共服務之民間參與公共建設新模式。土木水利，第384期，46-54。
- 林愨茨(2008)。PFI與BOT比較我國與日本的促參推動架構與經驗。臺灣經濟研究月刊，第31卷第10期，29-32。
- 林嘉蓉(2013)。推動公私夥伴關係PPP之省思。當代財政，第36期，72-74。
- 武志偉、陳瑩(2008)。關係專用性投資、關係質量與合作績效。預測，27卷5期，33-37。
- 邱政勳(2004)。供應鏈合作協力關係相關法律問題之探討。未出版碩士論文，世新大學法律系研究所財經法組。
- 柯于璋(2020)。公私協力夥伴關係之爭議與課責——以我國文化創意產業園區委外經營為例。公共行政學報，第58期，55-87。
- 胡仲英(1999)。BOT理論與實務—兼論我國BOT政策之推動。台北，孫運璿基金會。
- 孫本初(2005)。公共管理。台北：智勝文化。

- 孫本初、郭昇勳（2000）公私部門合夥理論與成功要件之探討。考銓季刊，第 22 期，95 - 108。
- 孫克難（2015）。民間參與公共建設之 PFI 模式探討－引進新制度經濟學觀點。財稅研究，第 44 卷第 5 期，1 - 37。
- 孫良國（2008）。**關係契約理論導論**。中國，科學出版社。
- 徐明金、彭曉芸（2016）。ETC 帳務處理簡介。主計月刊，第 726 期，66-73。
- 徐銘謙（2015）。從公共財理論看山林治理的公私協力模式--以紐西蘭保護區特許制度為例。臺灣林業，41：5，52-64。
- 財團法人中技社（2017）。民間參與公共建設之困難與挑戰-個案檢討與省思。專題報告。
- 財團法人台灣營建研究院（2004）。民間參與公共建設政策之績效評估制度及其運作機制之建置（第一期）。台北：行政院公共工程委員會。
- 馬秀如、陳永祥（2012）。監察院調查報告。
- 高富平、邵文龍（2009）。國內所有權保留買賣合同中標的物風險移轉新論。中國，三峽大學學報（人文社會科學版）。第 31 卷第 5 期，67-70。
- 國立政治大學（2015）。高公局委託國道收費員工作轉置專案委員會辦理計畫期末報告。新北市，交通部台灣區國道高速公路局。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏（2016）。**經濟學（第五版）**。台北，雙葉書廊。
- 張艷（2014）。關係契約理論對意思自治的價值超越。現代法學，2014：2 期，73-79。
- 淡江大學（2010）。高速公路按里程電子收費通行費率之研究摘要報告。台北：交通部台灣區國道高速公路局。
- 許文宗、王俊如（2013）。組織間模仿與關係專屬性投資－績效期望之干擾效果。中山管理評論，21 卷 3 期，661-688。
- 陳永祥、趙榮耀、林鉅銀（2014）。監察院糾正案文。
- 陳明燦、張蔚宏（2005）。我國促參法下 BOT 之法制分析－以公私協力觀點為基礎。公平交易季刊。第 13 卷第 2 期，41 - 75。
- 陳英鈴（2006）。誰毀了 ETC?。月旦法學雜誌，第 138 期，17 - 27。
- 陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協力」：全民健康保險總額支付制度個案分析。公共行政學報，第 42 期，99-137。
- 陳敦源、林靜美（2005）有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思。考銓季刊，43，96-121。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，第 2 卷 第 3 期，17 - 71。

- 陳敦源（2019）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**。台北，五南圖書出版股份有限公司。
- 曾冠球（2011）。為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。**臺灣民主季刊**，8卷4期，83-133。
- 曾冠球（2019）。不完全契約與夥伴關係—促進民間參與公共建設個案之研究。**臺灣民主季刊**，16卷3期，59-112。
- 曾冠球、黃偉誠（2011）。公共管理者對公私合夥風險的認知：調查與反思。**公共行政學報**，第41期，1-36。
- 程明修（2005）。**行政法之行為與法律關係理論**。臺北：新學林。
- 黃怡菁（2002）。關係認知、關係屬性及關係涉入程度與合作績效之關聯。未出版碩士論文，逢甲大學企業管理所。
- 黃明聖（2010）。英國與日本 PFI 制度比較之研究。**台灣經濟論衡**，第8卷第12期，33-51。
- 黃明聖（2013）。公共建設財務策略規劃：PFI 制度。**主計月刊**，第695期，46-54。
- 黃煜文（編譯）（2005）。**民營化歷程：公部門、非營利、企業的夥伴雙贏之道**（原作者：E.S.Savas）。台北市，五觀藝術管理。（原著出版年：1999）。
- 楊植鈞（2007）。公私協力行政與契約形式的選擇-從約形式的選擇-從 E T C 案談起。東吳大學法律系碩士班公法組，未出版，台北市。
- 楊雅玲、李吉濤（2011）。定期航運業聯盟合作之關係風險探究。**風險管理學報**，13卷2期，181-203。
- 楊瑞龍、聶輝華（2006）。不完全契約理論：一個綜述。**經濟研究**，2期，104-115。
- 溫秀英、余曉靜、文羽莘（譯註）（2016）。**公司、合約與財務結構**（原作者：Hart, O.）。台北市，聯經出版公司。（原著出版年：1999）。
- 詹鎮榮（2005）。**民營化法與管制革新**。台北：圓照。
- 詹鎮榮（2016）。**公私協力與行政合作法**，增訂二版。台北：新學林。
- 雷喜寧、潘勤（2004）。**新社會契約論**。（原作者：Macneil, I.-R.）。中國，中國政法大學出版社。
- 劉承緯（2011）。論關係契約理論的困境。**私法**，18期，39-59。
- 劉憶如、王文宇、黃玉霖（1999）。**BOT 三贏策略**。台北，商鼎財經顧問。
- 鄭怡世（2002）。個案研究法之介紹—兼論其在社會工作實務研究中的運用。**社區發展季刊**，第99期，415-430。
- 謝哲勝主編（2015）。**BOT 契約—法律與政策**。台北，元照出版公司。

顏和正 (2017)。直行誠有路：ETC 如何讓台灣邁向智慧運輸大國？。台北，天下雜誌。

羅孝賢、洪瀚 (2017)。以公私部門夥伴關係建構 ETC 延伸事業之績效評估架構。運輸學刊，29:2 期，155 - 178。

潘淑滿 (2003)。質性研究理論與應用。台北：心理。

## 貳、英文部分

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bovaird T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences* 70(2):199-215.

Coase, R.-H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.

Corner, D.(2006). The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk. *OECD Journal on Budgeting*, 5(3):37:55.

Cui C., Liu Y., Hope A. & Wang J.(2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36, 773-794.

Cyert, R.M. & March, J.G. (1963). A Behavioral Theory of the Firm.

Grossman, S. J.& Hart, O.D.(1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719.

Hall, D. (2014). Why Public Private Partnerships Don 't Work: The many advantages of the public alternative, Public Services International (PSI).

HM Treasury UK Government. (2012). A New Approach to Public Private Partnerships.

Hodge, G. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review* 67(3):545 - 558

Klijn, E.-H., & Koppenjan J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455-462.

Klijn, E.-H., & Teisman G. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management*, 23(3): 137-147.

Lovett, S. & Simmons, L.C. & Kali, R. (1999). Guanxi Versus the Market: Ethics and Efficiency. *Journal of International Business Studies*, 30, 231-247.

Macaulay, S.(1963). Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study. *American Sociological Review*, 28(1):55-67.

- Shou Qing Wang, S.Q., Tiong R.L.K., Ting,S.K. & Ashley D. (1999). Political Risks: Analysis of Key Contract Clauses in China's BOT Project. *Journal of Construction Engineering and Management*, 125(3), 190-197.
- Speidel, R.-E. (1993). Article 2 and Relational Sales Contracts. *Loyola of Los Angeles Law Review*, 789-810.
- Warsen R., M.J. Nederhand., E-H. Klijn, S. Grotenbreg& J.F.M. Koppenjan(2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, Volume 20: 1165-1185
- Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public–Private Partnerships. *Public Organization Review:A Global Journal*,3(1):77-107.
- Williamson, O.E.(1985). The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press.
- Williamson, O.E.(1996). The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press.

