

# 都會政府永續促進民間參與公共建設 之政策管理

孫本初／吳宗憲／宣介慈

## 摘要

我國2000年通過促進民間參與公共建設法，希望能有效率地提供公共服務。該法適用的公共建設，包括交通、環境等十三項基礎建設，政府與企業雙方的合作方法則包括：BOT、BTO、ROT、OT、BOO、BOOT、BO、BT等方式，範圍既廣且深。然而，在促參法實施經年後，吾人卻發現促參案例弊病叢生，危及各項建設的永續性(財務永續、環境永續及社會永續性)，但近年政府在擴大內需的壓力之下，使得促參的推動變成不得不然的尷尬窘境。因此，如何能在推動促參過程中，兼顧促參的經濟效益及永續發展，是實務上急需解決的問題。筆者認為有必要就此部分予以補足，建構出我國都會區促進民間參與公共建設的永續發展管理方法。

關鍵詞：促進民間參與公共建設法、永續發展、公私部門互動、永續發展指標

## 壹、促進民間參與公共建設政策與永續發展的衝突

英國學者 Kirkpatrick 與 Lucio 是這樣描述當代政府的窘境：現代國家都將陷於扮演「社會福利的供給者」及「經濟穩定成長的主力舵手」間的矛盾緊張關係，並將同時面臨嚴重的財政危機與消費者(即公民)需求持續擴張的雙重困境(Kirkpatrick & Lucio,1996)。美國前總統柯林頓亦於 1993 年的一次改革演講中指出：「我們不僅面臨著巨大的預算赤字和投資赤字，由於聯邦政府的績效赤字，我們還面臨著巨大的信任赤字」(Clinton,1993:17-32)。

的確，在當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」(budget deficit)及「績效赤字」(performance deficit)的困局中 (Kettl,1994)，一方面預算年年削減，但民眾需求卻不斷提高，解決這種「又要馬兒跑、又要馬兒不吃草」的弔詭問題，為鞏固其統治正當性所無法迴避的課題，便是政府定期接受民意的考驗。各國政府為解決此一困境，莫不使出渾身解數，運用新的政策模式及管理技術來改造公部門組織。

這些新的模式或技術，除近年學界常論及的內部績效管理制度變革外<sup>1</sup>，另外更具策略性的改革方向，則是著重不同機制間功能的重新調整<sup>2</sup>，將傳統上屬於公部門的服務，透過外包及競標，轉由公司或非營利組織來提供，以

<sup>1</sup> 例如，英國的「財務管理改革法」便要求：(1)各級政府及其所屬單位均須備有目標的明細表；(2)各單位活動與方案所配置的成本必須明確；(3)所提出的績效指標與生產衡量標準，必須能夠被有效運用於評估目標的達成(Carter, Klein & Day,1992:5)。紐西蘭則是通過政府組織法(the State Sector Act)大幅改變公部門人事制度，使各單位擁有自己的績效薪資及彈性僱傭制度。

<sup>2</sup> 澳洲的「財政暨行政部」(Department of Finance and Administration)便鼓勵聯邦政府各部門盡可能採取簽約外包，以競標的方式(即 CTC)來提供公共服務(孫本初，2005：75)。

便使政府能以較少的預算，或運用非政府的專業的人力，甚或由民間提供土地等物理資源，使民眾得到更佳的服務<sup>3</sup>。

相同地，地方政府公共建設的發展，例如供水系統、衛生下水道、污水管理、能源、運輸以及通訊系統等，若僅依賴政府編列預算進行建設，常有緩不濟急的狀況(Ichimura, 2003; Li et al., 2003 ; World Bank, 1994)。因此，為能夠使得這些建設能夠加速發展，促進民間參與公共建設(以下簡稱「促參」)便成爲一個很重要的手段，然而，促參這項選擇有時會產生負面效果，學者便認爲，由於私部門的績效考量，常會以短期收益來決定投資與否，故與都市建設的永續性常產生衝突，包括對生態造成無可逆轉的破壞、對公民產生不公平或低品質服務、對財團利益輸送等(Koopenjan & Enserink, 2009:285)。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

## 貳、我國促進民間參與公共建設政策之永續問題

我國爲能促進民間參與公共建設，2000 年通過促進民間參與公共建設法(以下稱「促參法」)，建構出全面性的制度，該法第一條便規定促參法之目的爲「提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設」，重點乃是有效率地提供公共服務。至於該法適用的公共建設，則包括交通、環境

<sup>3</sup> 生產的要素有四項，分別是：人力、資本、土地及企業才能(或稱企業家精神)(張清溪等，1995：268)。本文所謂不同機制間功能的調整，便是前三項要素由政府提供轉向民間提供的過程。以「簽約外包」爲例，便是政府提供資本、土地，而民間提供人力的模式。依此邏輯，政府若有需要亦可更大幅度地將資本或土地等生產要素轉由民間提供，這些模式便是各國時興的 BOT、OT 等方案，在某些情況下，政府甚至只負責法規的鬆綁，而生產公共服務的人力、資本、土地等則均由企業所提供。

等十三項基礎建設<sup>4</sup>，政府與企業雙方的合作方法則包括：BOT、BTO、ROT、OT、BOO、BOOT、BO、BT<sup>5</sup>等方式<sup>6</sup>。就該法精神而言，其希望透過私部門的參與以解決政府財政困窘的目的不言可喻，然而，在實施經年後，吾人卻發現促參案例弊病叢生，以近來受到媒體披露的促參案為例，全國性負面促參案便包括：高速公路電子收費系統(即 ETC)案因甄審不公引起民意撻伐(臺灣臺北地方法院檢察署新聞稿，2006)、台灣高速鐵路案財務規劃漏洞造成政府財政虧損(張德厚，2009)、阿里山森林鐵路案規劃不佳造成安全問題(江俊亮，2008)、機場捷運案隧道工程傳弊案(李永盛，2007)；地方性的則如：台北市方面，東森集團所經營之小巨蛋設施，便因涉及圍標並於經營期間諸多違約事項，而由市府接管來收場(曾慶勇，2007)；柏泓公司依照 BOT 方式辦理之街道家具案，因多次延宕而引起民怨(陳信良，2007)；北投纜車招標案，前內政部次長顏萬進及陽明山國家公園管理處長蔡伯祿因收受賄賂而判徒刑(中央社，2007)、市府與交九兩處公車轉運站設計不良造成民怨(林麗玉，2009)、大巨蛋因遠雄公司轉包與市府產生扞格(楊正海，2009)；台中市方面，市屬運動場館在委託代管期間，受委託單位竟然長期漏報收支經營情形，甚至還出現利用公有場地開辦私人收費課程的情況；文化局的公有設施市長公

<sup>4</sup>該法第三條說明所稱公共建設，包括十三項基礎建設：1.交通建設及共同管道。二、環境污染防治設施。三、污水下水道、自來水及水利設施。四、衛生醫療設施。五、社會及勞工福利設施。六、文教設施。七、觀光遊憩重大設施。八、電業設施及公用氣體燃料設施。九、運動設施。十、公園綠地設施。十一、重大工業、商業及科技設施。十二、新市鎮開發。十三、農業設施。

<sup>5</sup> 這些模式均為政府在促參過程當中與民間業者之間的合作方式，有關 BOT、BTO、ROT、OT、BOO、BOOT、BO、BT 等模式之間的不同，請見張明燦、張蔚宏（2005）。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，頁 41-75。

<sup>6</sup> 有關政府與企業在促參中的合作形式，文後會再進行說明，相關模式之比較可參考張明燦、張蔚宏，2005：48。

館，文化局竟然同意業者以修繕費用抵減租金；而台中放送局的租金調整契約，內容規定也不明確，影響市府收益；甚至，文英館的多功能展演實驗劇場，委外廠商竟然連電費都沒有按時繳納(鄭進興，2009)。台南市方面，社會局委由財團法人台南市私立福壽慈善事業基金會經營的市立仁愛之家、委託天壇董事會經營的長青公寓，以及委由沈氏基金會經營的無障礙之家，在經營期間爆發經營不善或違法，獲利近千萬，還發生企圖索賄官員未成之情事(劉怡伶，2007)。

### 叁、我國促進民間參與公共建設政策永續發展之管理困境

上述問題的產生，乃導因於促參制度與業者自利動機所造成。首先從制度面來看，相較於政府以往委外所須適用的政府採購法機制，促參法無疑給予民間業者更大的空間，促參法的立法原則乃希望透過「民間最大的參與」以及「政府最大的審慎」，促進公共建設的效益。然而在資訊不對稱的基礎下，促參案的自利民間業者的經濟考量便影響促參案的永續性。

值得關注的是，政府為能因應金融危機，積極採取擴大內需的政策方案。以「愛台 12 項建設」為例，政府希望能由此擴大內需政策，促進實質國內生產總值 (GDP) 規模 2.97 個百分點，增加 24.7 萬個就業機會。其中重要民間投資項目含北中南捷運及鐵路地下化、高雄港洲際貨櫃中心、桃園航空城、

自貿港區、高鐵站區開發、中科、高等研究園區、都更、平地造林、下水道建設，原先民間投資規模，估計僅 4,000 億元，惟為能達到增加就業機會的效益，放寬民間投資提高至 1.2 兆元，但仍不及馬英九總統競選政見的 1.34 兆元目標，因此工程會將持續努力提高民間參與，可採與土地開發結合方式，以提高民間業者自償性(蘇秀慧，2009)，藉以吸引更大的民間投資。

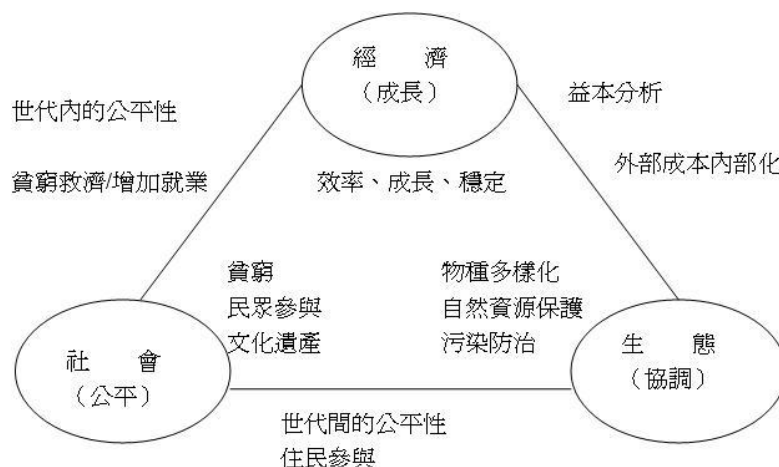
由此可見，雖近年來推動促參政策中的永續性問題，雖然頻隨媒體的披露使政府威信受損，然在政府擴大內需的壓力之下，卻使政府對促參的推動抱持不得不然的尷尬窘境。也因此政府當務之急，便是在促參的經濟效果與永續性目標下取得平衡。吳敦義院長便提到：「愛台 12 建設總投資目標 3.9 兆元，光靠政府經費不夠，因此政府繼續推動 BOT 的決心不變；不過未來 BOT 將有三大基本原則，第一是，目標要正確可行；第二過程要合法透明，讓有意願廠商在合法基礎上公平參與；第三則是效益要全民共享，不能只對政府、投資者有利」(游智文，2009)。如何達到這些原則，兼顧促參的經濟效益及永續發展便格外重要。

#### 肆、公私部門互動與都會永續性指標

永續發展(sustainable development)的概念，起源於人類對地球環境惡化的警覺，該詞最早由聯合國環境規劃署(United Nations Environment Programme, UNEP)、世界環境及發展委員會(World Wild Fund for Nature)與國際自然和保育

聯盟(International Union for Conservation of Nature Resources, IUCN)等三個國際保育組織在 1980 年出版的「世界自然保育方案」報告中提出，但直到 1987 年，聯合國世界環境及發展委員會(World Commission on Environment Future,WCEF)發表了「我們共同的未來」(Our Common Future)，永續發展的議題才開始受到重視<sup>7</sup>。該報告中定義的永續發展，則是「能夠滿足當代的需要，且不致危害到未來世代滿足其需要的發展過程」(史美強、謝百傑，2009)。

在該概念之下，學者 Munasinghe(1993)分析各國發展經驗，試圖發展出一個永續發展的整合性架構(詳如圖一)，認為一個國家的永續發展，應該包括三個主要的目標，包括經濟成長、社會公平以及生態的穩定等三種。



圖一 Munasinghe 的永續發展架構圖

資料來源：廖俊松，2004：186

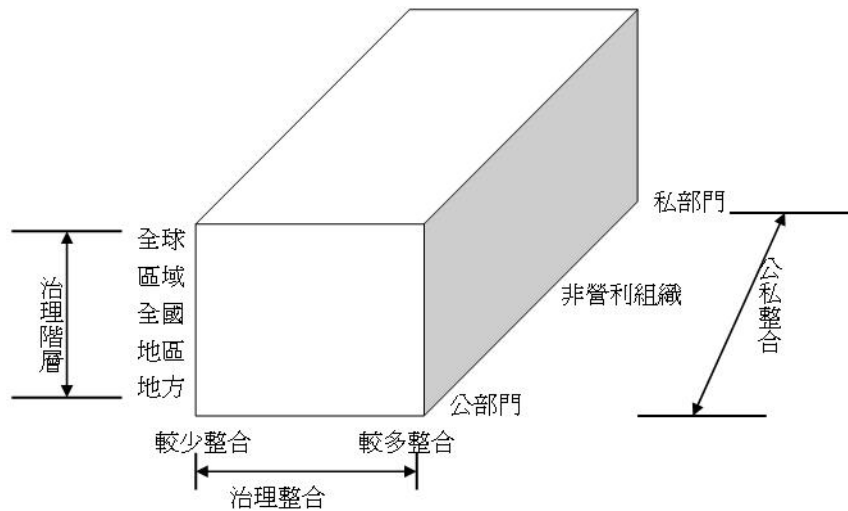
<sup>7</sup> 有關更詳細的永續發展理念的發展歷程，可參考李長晏，縣市合併後都會永續治理對區域發展影響之問題分析：以台中都會區為例。發表於行政民主與都會永續治理學術研討會，暨南國際大學公共行政與政策學系府際關係研究中心主辦，南投，2009，頁 3-26。

台灣並不自外於這股全球永續發展的潮流之外，近幾年已陸續制訂國家「二十一世紀議程」、「生物多樣性國家報告書」，並研擬溫室氣體減量策略，以及訂定「國家環境保護計畫」，並推動「綠色矽島」計畫(台灣二十一世紀議程國家永續發展願景與策略綱領)。

其中最具全面性的政策綱領，則是行政院國家永續發展委員會於民國 93 年 11 月所修訂的「台灣 21 世紀議程－國家永續發展願景與策略綱領」(以下簡稱「綱領」)，該綱領列出各領域應努力的目標，以永續海島台灣為主軸，以永續經濟、永續環境及永續社會為三面向。而有關永續發展的議題，當然也成為國內學術界研究重點之一，據本研究統計，從 1994 年開始至今，以永續發展為名的論文共 217 篇，期刊共 585 篇。除永續發展的一般性或全面性論述以外，另討論到治理階層問題者(即國際-政府-都會)的永續發展文獻共 98 篇，而討論到治理功能問題(即各領域政策)的永續發展文獻共 41 篇，相關文獻不可謂不多，惟吾人若根據「全觀型治理」概念的三個面向進行分析，卻發現目前永續發展指標之應用，似尚缺乏「公私部門」面向的應用。

一般而言，「全觀型治理」所牽涉到的整合，包括治理層級、治理功能與公私部門間等三個治理面向（詳見圖二）。





圖二 全觀型治理的三個治理面向圖

資料來源：Perri 6 et al,2002:29-30；彭錦鵬，2005：71

一、治理層級的整合：指從地方政府、區域政府、中央政府以至各種國際組織等各種治理組織、法令規章和政策運作程序的整合。

二、治理功能的整合：是指政府機關內機關功能的整合，或功能性機關間的整合。

三、公私部門的整合：指公私部門間夥伴關係的建立，不但需要在文官體系和行政作業程序方面進行全盤彈性化的調整，也要在法律制度方面有更多元開放的配合。

表一、關於國外永續發展的促參文獻

篇名	作者	發表時間及出處	探討地區	議題領域	重點摘要
發展中國家水資源的財務永續投資：要如何引入私部門的投資？ ( <a href="#">Financially sustainable investments in developing countries water sectors: what conditions could promote private sector involvement?</a> )	Tecco, N	JUNE 2008 INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS— POLITICS LAW AND ECONOMICS Volume: 8 Issue: 2 Pages: 129-142	發展中國家	水資源	私部門參與可以解決財務的困境，但若欲使財務能具有永續性，須有良好的制度支持，包括強有力的管制、法律系統、透明契約程序以及雙方風險的均分。
收益以及貧窮：合作策略、創意以及永續性 ( <a href="#">Profitability and the poor: Corporate strategies, innovation and sustainability.</a> )	Hall, D. & Lobina, E.	SEP 2007 GEOFORUM Volume: 38 Issue: 5 Pages: 772-785	非洲及拉丁美洲	衛生下水道系統	跨國企業投入公共建設，未必能改善貧困的狀況，帶來當地的社會永續發展。
印度孟買市固體廢棄物管理的替代方案 ( <a href="#">Alternative approaches for better municipal solid waste management in Mumbai, India.</a> )	Rathi, S.	2006 WASTE MANAGEMENT Volume: 26 Issue: 10 Pages: 1192-1200	印度孟買	固體廢棄物系統	比較社區參與回收及公司參與回收兩種方法之後，發現後者成本較前者為高。

<p>促進私部門在永續發展中的資金募集 (<a href="#">Promoting private sector participation in the financing of sustainable development.</a>)</p>	<p>Markandy a, A. Francis, P.</p>	<p>2002 FINANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: TESTING NEW POLICY APPROACHES Pages: 263-281</p>	<p>全面性</p>	<p>全面性</p>	<p>民間參與不能僅考慮到募款的問題，永續發展需要依賴管制力量的健全、公民社團的參與、民眾意識的建立、民主程序的監督、具競爭性的契約等，才能真正永續發展。</p>
<p>永續部門募資的創物財務機制 (<a href="#">Innovative financial mechanisms for sustainable sector financing.</a>)</p>	<p>Panayotou , T.</p>	<p>2002 FINANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: TESTING NEW POLICY APPROACHES Pages: 303-318</p>	<p>全面性</p>	<p>能源、水源、衛生、交通、林業開發系統</p>	<p>政府可以放寬私部門以各種方式參與，使得財務得以永續發展。</p>
<p>都會公共建設的公私協力：調和私部門參與及永續發展」 (<a href="#">Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability</a>)</p>	<p>Koppenja n Joop F.M. and Bert Enserink</p>	<p>2009 Public Administration Review March/April Pages: 284-296</p>	<p>全面性</p>	<p>全面性</p>	<p>分析以往文獻，最後列表並分類清楚地說明民間參與公共建設應該注意哪些制度性的因素，才能使得永續發展得以實現。</p>

資料來源：作者自行整理。

由以往文獻觀之，眾人所關注的焦點，均集中於永續發展的層級治理以及治理功能的面向，對於公私部門的面向，並未有相關文獻的探討。

從理論上所發覺的「缺乏公私部門面向思考」之問題，亦顯現在我永續發展政策指標上。由於「綱領」中強調未來我國永續發展工作重點之一，為設計可供使用的永續指標，國科會已率先引導學術界投入永續台灣評量系統研究計畫，目前已初步完成屬於台灣全島性的國家層級評量系統(見 <http://www.initiate.com.tw/demo/sdi/section06.htm>)，但為使該指標能切合實際，未來將朝「國際化」、「地方化」、「政策連結」及「執行機制」四個目標，將全國性的永續指標應用到其他方面。由四個指標應用的目標，可知目前學界在永續發展指標的建構方面，正在進行更深入的連結與應用工作，希望能建構未來切實可用的指標。這些指標的應用，包括縱向的「國際化」(由下往上)連結以及應用到「地方化」(由上往下)，以及橫向應用到「政策連結」及「執行機制」，雖已包括將全國性指標應用或連結到「治理層級的整合」以及「治理功能的整合」上，惟獨缺少將全國性指標應用到公私部門互動上，形成指標建構當中「失落的一角」。

#### 伍、管理永續發展的促進民間參與公共建設政策

筆者以「私部門參與公共建設」(即 Private Sector Participation, PSP)及「永

續性」(Sustainability)作為關鍵字查詢 Social Sciences Citation Index 系統查詢，經擇取與兩議題確有相關之文獻共有 7 篇(詳見表一)，經查該 7 篇文獻，所探討之公共建設議題包括衛生下水道、廢棄物回收、交通運輸、水資源管理、能源、林業等，並且對私部門參與公共建設應如注意哪些變項，才能達成永續發展，亦根據每一個案提出分析，這些變項包括：管制能力的強化、法律體系的穩定、競爭性的契約、制度的透明、風險分擔的契約、公民意識的具備、民主制度的監督等。

在這些文獻中，對所有變項描述最詳細的，便是 K opeenjan & Enserink(2009)「都會公共建設的公私協力：調和私部門參與及永續發展」(Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability)一文。渠等整理近來西方促進民間參與和永續發展議題相關的研究五十餘篇後<sup>8</sup>，將如何在進行促進民間參與公共建設過程中能夠兼顧永續發展的措施彙整成三種務實作法，分別是「增加投資意願所進行的務實作法」、「與契約設計相關的治理實務做法」以及「避免管制失靈的治理務實做法」，在每項作法下，則再根據不同的面向提出更細緻的作法(相關內容請見表二)。

<sup>8</sup> 由此可見，作者 K opeenjan & Enserink 所搜尋之資料範圍，應較本研究所查詢之 Social Sciences Citation Index 系統，更為周延，方能搜集到五十餘篇與永續促參相關文獻，超過本研究所自行蒐集的七篇。

表二 進行促進民間參與公共建設過程中兼顧永續發展的措施

面 向	關鍵變項	較佳措施	較差措施
增加投資意願所進行的務實作法	創造投資報酬的遠景 (Creating prospects for return on investments)	1.在設置使用者收費制度時，平衡投資報酬率及永續性發展 2.使用專業知識去確定投資項目的現金流潛力(cash flow potential)	1.太少關注負擔能力問題和資源的有效利用，將導致不公平的公共服務，或低度投資(underinvestments)和稀少資源的無效利用
	管理方案的範疇及控制外部性(Managing scope of project and externalities)	1.交叉補貼盈餘(cross-subsidizing of profitable)及虧損的項目 2.內部建立積極的管理外部化和整套交易系統(package deals)	1.在缺乏範疇管理下，將錯失協調商機和永續性發展的機會 2.沒注意去預防偷摘果實行為(cherry picking)(只圖有利項目，將無利可圖項目丟給政府)
	管理私部門所意識到的風險(Managing risks perceived by private parties)	1.促使具可靠性和專業性的參與者對永續性發展進行承諾 2.防止商業風險轉移至政府 3.維持某種程度的競爭性	1.所依賴的合作夥伴並無明確目標 2.私部門轉嫁風險和成本給政府、納稅人與使用者 3.創造私人壟斷(政府給予補貼、貸款、財務擔保、免稅、配套法規)
	降低政治的不確定性 (Reducing political uncertainty)	1.管制者必須和政治保持距離 2.政府間的有效協調 3.明確和協調一致的體制架構	1.缺乏措施以協調政府的活動 2.缺乏穩定和協調的政策、

			法律及體制架構
與契約設計相關的治理實務做法	契約的形式(Form of the contract)	合約符合特定的技術、策略及體制環境	一體適用
	設計正確誘因(Getting the incentives right)	1. 設定價格管制、服務質量標準、標靶效果(coverage targets) 2. 激勵機制能有效利用資源及減少負外部性(negative externalities) 3. 將非正式機構的服務供給整合進來 4. 設計減稅、服務水平、技術的條款，並在執行過程中允許重新協議	1. 通過壟斷安排導致市場失靈 2. 缺乏有效利用資源，和減少對環境不利和健康的影響之激勵 3. 沒有納入非正式機構的服務 4. 剛性契約(rigid contracts)：契約條件中，事前預測不到的風險，並無重新協商和延期(hold-up)的條款
	建立財務能力 (Financial capacity building)	利潤共享協議	1. 未能防止過度的私人利潤 2. 未有規範財務能力的條款
	負擔能力的問題 (Affordability problems)	1. 衡量收入的標準(income measures)和授信額度(credit facilities) 2. 差異化稅率、服務和管理方案	1. 未能阻止昂貴的建設(expensive, overengineered infrastructures)，使人們在使用服務上造成不公平、問題負擔和政治不穩定

	契約設計的過程 (Process of contract design)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 競標或競爭性協商</li> <li>2. 早期的私人參與以及可供私人設計的空間</li> <li>3. 地方組織、使用者和利害相關人的參與</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 單獨的出價讓步(single bid concessions)</li> <li>2. 無早期私部門參與的機制</li> <li>3. 缺乏機制來闡明地方利益和永續發展目標</li> </ol>
避免管制失靈的治理務實做法	避免管制的俘虜問題產生(Preventing regulatory capture)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立管制能力，並正確融入專業知識</li> <li>2. 提供資源、指導、培訓項目、指標和標準，以及知識交流措施</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缺乏管制能力</li> <li>2. 管制單位不具有適當的技術和專業(不符實際)</li> <li>3. 機構缺乏內部的專業知識和機制去發展相關知識和專門技術</li> </ol>
	避免管制的競租問題 (Preventing regulatory rent seeking)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提高契約透明度和責任機制</li> <li>2. 設計規範的行為，創造培訓項目，發展壯大的企業精神，減少不對稱性的薪酬(公私部門的薪酬不對稱，給予競租行為機會)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 管制工作者所追求的個人目標是為發展與私部門的緊密關係</li> <li>2. 與私部門間缺乏透明度，責任制結構以及不對稱的薪酬</li> </ol>
	使管制者的議程具有永續性(Making sustainability part of the regulators' agenda)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 創造誘因結構去獎勵永續的表現行為</li> <li>2. 同意以永續發展的目標、指標和程序來評估私部門</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 未發展或未協調的經濟及永續發展監督體制</li> <li>2. 缺乏措施以評估永續發展的表現</li> </ol>

資料來源：Joop F.M. Koppenjan and Bert Enserink(2009)， “Public – Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability” , *Public Administration Review*, *March/April*, pp.289、292、294



筆者認為，在國內永續發展指標對於公私部門協力的探討所涉付之闕如的狀態下，K opeenjan & Enserink(2009)一文中所指的這些面向，包括「增加投資意願所進行的務實作法」、「與契約設計相關的治理實務做法」以及「避免管制失靈的治理務實做法」三個面向上的多項管理面向，實值吾人借鏡，以之為背景，參考我國特殊的政策實際狀況，應能設計出我國公私協力或促進民間參與政策的永續指標，對促進民間參與公共建設政策的永續發展，進行更有效的管理。

(本文作者為國立政治大學公共行政系教授／國立台南大學行政管理系助理  
教授／國立台北大學公共行政暨政策學系博士候選人)

#### 參考文獻

中央社(2007)。北投纜車等弊案 顏萬進一審判刑 15 年，2007 年 9 月 14 日，  
取自：<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200709140163>。

史美強、謝百傑(2009 年 10 月)。**都會治理網絡課責之研究**。行政民主與都會永續治理學術研討會，南投。

江俊亮(2008)。抗議阿里山鐵路移交民營 警兩度舉牌警告，2008 年 6 月 17  
日取：<http://news.yam.com/cna/life/200806/20080617030545.html>

李永盛(2007)。桃園機場捷運案 檢調認交通部失當 不排除請林陵三到案  
說明，2007 年 7 月 13 日，取自：

---

[http://blog.1-apple.com.tw/landscapeecolog/index.cfm?Fuseaction=PersonArticle  
&ArtID=38608](http://blog.1-apple.com.tw/landscapeecolog/index.cfm?Fuseaction=PersonArticle&ArtID=38608)。

林麗玉（2009）。北市議員批市府轉運站 交九翻版，2009 年 10 月 26 日，取自：

[http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,  
.130506+132009102601166,00.html](http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130506+132009102601166,00.html)。

孫本初（2005）。**公共管理**（四版）。台北：智勝出版社。

陳信良（2007）。街道家具案，柏泓公司表達依承諾完成進度，2007 年 3 月 26 日取自：

[http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts  
=46363eb7:6ca2&theme=3790000000/95v2\\_msg](http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46363eb7:6ca2&theme=3790000000/95v2_msg)。

張德厚（2009）。高鐵路大爛帳 一堆機關遭糾正，2009 年 7 月 14 日，取自：

<http://www.epochtimes.com/b5/9/7/14/n2589719.htm>。

張清溪等（1995）。**經濟學：理論與實際**（初版）。台北，翰盧圖書出版。

張明燦、張蔚宏（2005）。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**，13（2），41-75。

曾慶勇（2007）。東森意圖霸蛋不還市府依法接管小巨蛋，2007 年 8 月 22 日，取自：

[http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts  
=46dfa8c6:7477](http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46dfa8c6:7477)。

彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。*政治科學論叢*，23，61-100。

游智文（2009）。官方釋 30 投資案：可吸 2000 億，2009 年 11 月 24 日，取自：

<http://www.udn.com/2009/11/23/NEWS/FINANCE/FIN2/5266900.shtml>

楊正海（2009）。大巨蛋案談判／北市府：要求回復原協力廠商，2009 年 9

月 25 日，取自：

<http://www.udn.com/2009/9/25/NEWS/DOMESTIC/DOM2/5157413.shtml>。

劉怡伶（2007）。南市府團隊集體貪汙 社會局長遭起訴，2007 年 3 月 23 日，

取自：<http://www.epochtimes.com/b5/7/3/23/n1655367.htm>。

廖俊松（2004）。地方二十一世紀永續發展之策略。*中國行政評論*，13（2），

183-212。

臺灣臺北地方法院檢察署（2006）。ETC案 新聞資料，2006年3月17日，取自：

<http://www.tpc.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=48411&ctNode=5309>。

鄭進興（2009）。市府需要強力監督，2009 年 10 月 26 日，取自：

<http://news.pchome.com.tw/society/commonsdaily/20091026/index-12565011734>

[828744002.html](http://news.pchome.com.tw/society/commonsdaily/20091026/index-12565011734)。

蘇秀慧（2009）。愛台建設 民間投資 1.2 兆，2009 年 11 月 24 日，取自：

<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN2/5265996.shtml>

Clinton, W. (1993) “Remarks and a Questions-and-Answer Session on the National

Performance Review in Houston” . *Weekly Compilation of Presidential*

*Documents, Vol. 29, No. 37*:pp. 17-32.

Hall D, & E. Lobina (2007) Profitability and the poor: Corporate strategies, innovation and sustainability. *Geoforum, Sep, Vol. 38: Issue: 5*,pp. 772-785.

Ichimura , Masakazu . (2003) . *Urbanization, Urban Environment and Land Use: Challenges and Opportunities*. Paper presented at the Asia-Pacific Forum for Environment and Development Expert Meeting, January 23, Guilin, China .

Kettl, D. R. (1994) What Will New Governance Mean for the Federal Government? *Public Administration Review, Vol. 54, No. 2*,pp. 170-175.

Kirkpatrick, I. & M. M. Lucio, (1996) “Reintroduction: The Contract State and the Future of Public Management”. *Public Administration: An International Quarterly, Vol. 74*:pp. 1-8.

Klein,Carter, N., R. & P. Day. (1992) *How Organizations Measure Success*. New York: Routledge.

Koppenjan, Joop F.M. and Bert Enserink(2009) , “Public – Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability” , *Public Administration Review, March/April*, pp.284-296

Linstone, Harold A. & Murray Turoff, (1975). *The Delphi Method: Technique and Applications*. Reading, Mass, Addison-Wesley Publishing Company.

Li , F. , et al . (2003) . Comprehensive Concept Planning of Urban Greening on Ecological Principals: A Case Study in Beijing, China . *Landscape and Urban Planning 72* : 325 – 36 .

Markandya A, Francis P. (2002) Promoting private sector participation in the financing of sustainable development. *Finance for Sustainable Development: Testing New Policy Approaches*,pp.263-281.

Munasinghe, M., (1993). *Environmental Economics and Sustainable Development*. Washington, D. C.:World Bank.

Panayotou T. (2002) Innovative financial mechanisms for sustainable sector financing. *Finance for Sustainable Development: Testing New Policy Approaches*,pp. 303-318.

Perri G, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.

Rathi S. (2006) Alternative approaches for better municipal solid waste management in Mumbai, India. *Waste Management, Vol. 26: Issue: 10*,pp. 1192-1200.

Tecco N. (2008) Financially sustainable investments in developing countries water sectors: what conditions could promote private sector involvement? *International Environmental Agreements-Politics Law And Economics, Jun, Vol. 8: Issue: 2*,pp. 129-142.

World Bank . (1994) . *China Urban Environmental Service Management* . Washington, D. C. : World Bank.

---

# The policy management of sustainable urban Government's Private Participation in Public Infrastructure

Ben-Chu Sun\* / Chuang-Hsien Wu\*\* / Chieh-Tzu Hsuan\*\*\*

## Abstract

“Act for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects” was passed in 2000 in the hope of providing public service efficiently. It could be applied to 13 kinds of infrastructures such as transportation, environment, etc. The way public and private sectors cooperate included BOT、BTO、ROT、OT、BOO、BOOT、BO、BT etc. and its domain was deep and wide. However, after this act was enforced for years, we found it had a lot of flaws which might endanger the sustainability in finance, environment and society. But recently Taiwan government was under the pressure of boosting its domestic demand, the promotion of private participation in infrastructure became an unavoidable embarrassment. Hence, how do Taiwan government balance its economic benefit and sustainable development is a problem that calls for immediate solution.

Keywords : Act for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects,  
Sustainable Development, Public and Private Sectors' Interactions,  
Sustainable Development Indicators

---

\* Professor. Dept of public administration. National Cheng-chi University.

\*\* Assistant Professor. Dept of public administration and management, National University of Tainan

\*\*\* Doctoral Candidate. Dept of public administration. National Taipei University.