

日本型公私協力之析探： 以第三部門與 PFI 為例*

林淑馨**

《摘要》

受到民主政治與經濟快速發展的影響，民眾參與公共事務的意識越來越高，而人民對生活品質和公共服務水準的要求也日益提升。面對如此多元的需求，政府如何透過合理的社會資源管理以滿足民眾需求，即成為一個迫切需要解決的課題。而公私部門協力關係的建立即為資源整合管理與滿足民眾需求提供一個管道。

本文透過日本第三部門與 PFI 的介紹與分析，來瞭解該國如何推動公私協力，與其所運用的事業類型及產生的成果和課題，並進一步討論其所代表之政策意涵。研究結果發現，以第三部門與 PFI 為主的日本型公私協力模式有如下的政策意涵：一、公部門的行財政改革；二、中央與地方關係的重構；三、政府與民間的新關係；四、皆以保障公益為出發點；五、將私部門參與公共事務地位予以合法化或正式化；六、促進區域再生。而

投稿日期：94年4月18日；接受刊登日期：94年6月23日。

* 感謝兩位匿名審查人所給予之寶貴建議。本文初稿曾發表於2005年5月20日東海大學公共行政系所主辦之「公共服務績效與公民信任：理論與實務的創新」學術研討會。感謝中央警察大學行政管理學系李宗勳教授的評論與指正。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

** 作者現為東海大學公共行政系副教授，E-mail: susin@thu.edu.tw。

日本經驗對我國公共事務改革所帶來的啟示則包括新的社會資源整合與地方治理模式及制度設計與目的的再檢討等兩項。

[關鍵字]：公私協力、第三部門、民間財務啟動、日本、興建－營運－移轉

壹、前言

在台灣，受到民主政治與經濟快速發展的影響，民眾參與公共事務的意識越來越高，而人民對生活品質和公共服務水準的要求也日益提升。面對如此多元的需求，政府如何透過合理的社會資源管理以滿足民眾需求，即成爲一個迫切需要解決的課題。此時，公私部門協力關係的建立便爲資源整合管理與滿足民眾需求提供一個管道。

一般而言，協力關係或稱爲夥伴關係，是指某項事務的參與者，不屬於公部門也不屬於私部門，而是公私結合而成的第三部門。該部門的主要特性是其參與者不但包括政府與民間，且參與者對該事務之處理具有目標認同，策略一致與分工負責的認知（吳濟華，1994）。也因而，自民國八十年代起，我國政府因社會福利及經常性財政支出大幅增加，以致國家財政急速惡化，使得可用以支應公共建設之經費相對縮減，故傳統單獨仰賴政府預算支應之方式，已無法因應時需。在此情況下，爲突破政府財力困頓，便考慮藉助民間之力來參與大型公共建設，期能達成促進國家社會的經濟發展，幫助提升公共建設效率與服務品質，減輕政府財政負擔，以及精簡政府組織人力等目標。著名個案如高速鐵路，以 BOT 的模式從事興建，即是希望達到上述之目標。¹

日本在歷經泡沫經濟後，於九〇年代初期出現嚴重的財政危機。如何能在減輕政府財政負擔的前提下，卻又能善盡政府職責的作法或政策，則成爲學者專家討論的課題。第三部門與 PFI 即是在此背景下所崛起的一種公私協力的模式。大抵而

¹ 然而事實證明，以 BOT 方式興建高鐵的結果，與當初政府的期望有所差距，也未完全達成減輕政府財政負擔之目標。

言，國人對於 PFI 可能較為陌生。PFI 一詞源起於英國，為 Private Finance Initiative 的縮寫，意指民間資金主導公共建設（亦有譯為「民間財務啓動」²），此概念雖與我國的 BOT 有相當程度的類似，都是指民間參與公共建設，惟 PFI 主要強調由民間負責資金的籌措與調度，而 BOT 卻未將資金籌措與調度列為必要條件。近年來，日本導入英國 PFI 的運作方式，致力發展出適合該國的模式，並提供行政與法令之協助（如「民活法」、「總合保護區域整備法」、「PFI 法」），以促進該項政策的推動。相形之下，我國最初僅有有關獎勵投資重大交通建設之法令（如「獎勵民間參與交通建設條例及其施行細則」），直至民國八十八年一月立法院才三讀通過「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱「促參法」），試圖擴大民間參與公共建設的對象與範圍，因此，無論在實施方式或執行成效方面，日本經驗或許有值得我國參考之處。

相較於 PFI，第三部門的概念可能較為國人所知。但是日本的第三部門一詞所代表的概念，和我國或歐美國家所定義的非營利組織有很大的不同，其強調公私共同出資，是指「由公共團體（地方自治團體）和民間團體共同出資，採股份公司的形態，共同經營的組織，以提供具有公共性和效率性的服務」。相較於我國的 BOT 僅限於大型公共建設的興建與開發，日本型第三部門所涵蓋的範圍和領域卻是相當廣泛，且事業內容有強烈的地區性。

基於上述的差異，本文欲以日本的第三部門與 PFI 為例，來探討日本型公私協力的實施背景、現況、特性與困境，並分析所象徵的政策意涵，討論該制度對我國所帶來之啓示。相較於國內已經擁有相當豐富研究的 BOT 領域，PFI 在公共管理中應屬於一較陌生的名詞與概念，鮮少受到廣泛討論，日本型第三部門亦然。因之，作者將本文定位為一初探性研究，希望藉由相關文獻檢閱，將有別於歐美的日本型公私協力的運作模式與執行成效介紹到國內，除彌補參考文獻的不足外，並試圖尋找新的資源整合模式，用以提供我國今後在推動公私協力時的參考。

大抵而言，全文的構成如下：首先，以第三部門為例，除整理日本第三部門的相關定義外，並探究第三部門的設立動機，同時對於此模式的公私協力現況進行觀察與分析，探討其所可能面臨的困境；其次，以 PFI 為例，除簡述 PFI 一詞的概念、類型與運作模式外，主要焦點乃著重於探究日本型 PFI 的發展背景、事業類型與適用範圍、特質及實施現況；再者，嘗試對這兩種公私協力模式進行論述，以探究其

² 為求全文概念統一，本文將 PFI 統一譯為「民間財務啓動」。

所代表之政策意涵；最後，作者討論第三部門與 PFI 所扮演的職能，並藉由日本經驗尋求可能帶給我國公共事務改革之參考或作為借鏡之啓示。

貳、日本型第三部門的制度設計與實施概況

一、日本型第三部門的概念

國內有關第三部門的概念是從歐美導入，一般多和非營利組織一詞混合使用，未有嚴格的區分，指的是「介於公部門和私部門間的不以營利為目的之組織」（陳金貴，1993；江明修、梅高文，1999；顧忠華，2000）。申言之，此組織是民間的法人組織，也是以追求保健、教育、科學進步、社會福利、多元性價值觀的促進等公共目的為主的組織，其構成包含正式化（Formal）、私人的（Private）、不從事盈餘分配（Non-profit-distributing）、自主管理（Self-governing）、自願服務（Voluntary）與公益性（philanthropic）等六項特性（Salamon, 1992）。但是，日本所謂第三部門的概念，卻有別於此，茲詳細說明分析如下：

（一）用語的起源

日本第三部門用語第一次出現於政府的正式公文中，可以追溯到一九七三年二月內閣會議所決定的「經濟社會基本計畫」。此計畫中詳細記載著「如欲保障事業的公共性，或是欲吸引企業投資回收報酬率較長時間的事業時，公部門可以規劃以公私協力的型態來經營，達到活用第三部門之目的」（遠山嘉博，1975、1987、1991；平河一郎，1992；今村都南雄，1993a；前田成東，1994）。但是，第三部門以公私共同出資的企業型態並非僅出現在戰後，戰前也曾有過，像日俄戰爭後南滿州鐵道株式會社或東洋拓殖株式會社、依據特別立法而成立的國策會社等即是以第三部門為基礎而設立的。因而可以推知，日本關於第三部門的設立歷史已超過半個世紀之久。

然而，即便如此，此用語普及到一般國民，則是在日本各地出現第三部門鐵道之後（尤其是日本國有鐵道的特定地方交通線面臨廢線危機時，在地方政府和民間企業的努力下所設立的第三部門）。自此，第三部門的用語就經常出現在各新聞、雜誌上，並廣為民眾所知。

（二）概念和定義

七〇年代中期，日本社會學者佐藤慶幸在翻譯《The Third Sector》這本書時，曾將志願性組織當作是第三部門來處理。在這本書中提到，傳統的社會可以分成兩個部門，亦即是公部門和私部門。私部門為私人企業，公部門則涵蓋了私人企業以外的全部。然而，這樣的定義過於廣泛，還有其他領域是不屬於公部門與私部門，此則歸屬於第三部門。引申而言，當政府或民間企業任何之一皆無法勝任或完成任務時，可以考慮交由第三部門來做。此外，第三部門是依據多種組織或制度而設立的，包含教會、勞動組合（工會）、殘障組織等等（今村都南雄，1993b）。因此，第三部門和其他部門一樣，是構成社會中心的基本要素。

然而，有關第三部門一詞，仍未有明確、一致的定義。如整理相關研究文獻發現，遠山嘉博是日本最早將第三部門的概念發表成論文的學者。他在一九七五年的論文中，嘗試從廣義和狹義兩方面來定義第三部門。遠山認為，廣義的第三部門雖是指「無法歸於公共部門（第一部門）和民間部門（第二部門），而為兩部門的共同機構部門」，但因此定義仍過於廣泛、籠統，乃進而提出狹義的第三部門定義。

遠山嘉博指出，所謂狹義的第三部門定義，應包含下列五項要素（遠山嘉博，1975、1987、1991、2000）：

- (1)以地方政府作為官方出資的中心。第三部門雖是公私共同出資的股份公司，但卻是以地方政府作為官方出資者，有時候還可能是政府相關部門（政府體系的金融機構或該事業的相關團體）。這與傳統上為了振興產業，以國家和民間共同出資的公私混合企業（如公營事業）是有很大的差異。
- (2)能因應區域新的社會需求。因第三部門的事業內容有強烈的區域性、地緣性。如區域開發（都市開發、觀光開發）、充實社會資本（整備交通設備）、區域振興（藉由新計畫增強招攬顧客的能力）等都是因應區域新的社會需求為目的。
- (3)民間參與公共計畫。由於以上的公共計畫屬於總合性的開發，隨著事業的大型化、孕育的長期化、成本增加等趨勢，使得原本吃緊且僵硬的地方財政負擔更加沉重。因此，為了因應財務上的困境，將民間資金或經營能力導入公共計畫中是有必要的。
- (4)經營上有相當自主性。雖然在第三部門中，公私出資以幾近五十對五十的比率為最多，但是在經營的層面上，由於不會受到大股東的公部門的干涉，在

經營上可以獲得相當的自主權。而官方的干涉，僅止於從出資者的立場所產生的控制行為而已。

(5) 商法上單純股份公司的形態。第三部門在經營上雖能脫離公部門的管制，但另一方面，卻缺乏像公營事業在財政、金融方面所受的禮遇，也幾乎沒有被附與公的權限。在商法上的定位，只是單純的股份公司。

總結以上所述可知，遠山嘉博所指稱之狹義的第三部門是有條件性的，可以歸納成：「為了因應區域社會新的需要，所擔任大型開發計畫的推行者或區域振興的推動者。為了將民間資金或經營能力導入所策定的公共計畫中，由地方政府（有時為中央政府機關）和民間成立公私共同出資的股份公司」。

除了遠山嘉博之外，法政大學教授武藤博己則從中間部門的概念來解釋第三部門。如圖一所示，公共性和效率性分別位於線之左右兩端。政府部門雖擁有從左端到中間的部分，但越靠近中間公共性就越弱。另一方面，民間部門擁有從右端到中間的部分，和政府部門相同的現象是，效率性也是越靠近中間就越弱。而位於中間位置的部門稱為中間部門，其以中間為主向左右延伸開來，為一同時擁有相同強度的公共性和效率性部門。根據武藤的說法，此處所謂政府部門乃是指中央政府和地方政府，以及中央或地方所直接經營的事業（如公營事業），民間部門則是指純粹的民間企業，而第三部門則包含在中間部門的概念中，負責提供同時擁有公共性和效率性的服務（武藤博己，1993）。



圖一：中間部門的概念

資料來源：武藤博己（1993：66）。

最後，在參考上述有關第三部門的概念和定義之後，作者認為，所謂日本型第三部門應可以定義為「由公共團體（地方自治團體）和民間團體共同出資，採股份公司的形態，共同經營的組織，以提供具有公共性和效率性的服務」。

二、設立動機

如上所述，日本型第三部門是由公私共同出資的股份公司。然而，即使是「股份公司」的經營型態，因組織本身為公私合夥，無法完全像民間企業般以追求利潤為目的，所提供的服務或經營的業務必須具有「公共」的特質。但是，既然有此特性，為何不將服務直接交由公部門負責，以確保服務供給的穩定，卻引入私部門，以第三部門的型態來提供服務？另一方面，私部門又為何願意投入資金和人力，以第三部門的形式來協助供給公共服務？其動機為何？此乃以下所欲深入探究的課題，作者分別以公、私不同的立場來加以探討、分析。

（一）公部門的立場

根據學者的分析，公部門之所以願意放棄獨佔市場，引進私部門以第三部門方式來共同提供服務，最主要的理由乃是欲藉由導入民間充沛的資金以彌補公部門財政困難的缺點。由於政府的大型開發計畫或公共建設需要龐大的資金，加上此類型投資本身的回收期又長，因此單靠中央政府的投資是不足以因應。而有關的地方政府因財政窘迫，同時也缺乏籌措資金的能力，難以解決資金匱乏的問題，因此只好尋求民間的協助，希望能經由導入民間資金以作為解決方案。此外，期盼藉由引進私部門的經營能力、效率方式，用以協助公部門克服官僚體制經營無效率或官僚弊病，則為另一項理由（遠山嘉博，1987）。

在一份以 487 個法人為調查對象的研究報告中指出，對於「為何會選擇以第三部門的型態來提供服務（複選）」的問題，有高達六成三的受訪機構認為，「可以藉由民間活力的運用使事業能有效率的執行」（63.9%）。除此之外，其他的理由還包括「事業性質不適宜由公部門直營」（54.0%）、「員額、人事管理得以機動調派」（23.4%）、「資金籌措方面較不受到限制」（18.1%）、「政府的獎助以第三部門為前提」（17.9%）、「在預算審查或執行情序審查方面較不易受限」（8.4%）等等考量因素（地方公營企業の新展開等に関する研究会，1992）。

綜上所述，約略可以將公部門為何選擇以第三部門型態來提供服務的理由歸納為下列三項：一為尋求事業經營的彈性與機動。因公私合夥的股份公司經營型態，可以擺脫傳統公部門僵化的經營模式，期盼引進民間企業彈性、有效率的經營手法。且因私部門或第三部門在預算審查或投資管理方面，無需經由冗長的審查或行政程序，得以迅速因應外在環境的變化與需求。在人事管理方面也無需受公部門定

額管理原則的限制，可以機動調派人力，解決冗員問題。二為引入私部門的資金與財務籌措的便利性。在公部門經營的情況下，即使財務遇到困難，因受到相關法規的限制，無法自主、彈性地籌措資金，而第三部門則不受此限，在財務的籌措上較具彈性。三為服務品質或穩定性較易獲得信賴。若將事業或服務完全交由私部門經營，有關服務品質或穩定性恐難以獲得保障，因此，以公私合夥的方式來提供，應較容易獲得公部門的信賴，也易得到補助。

（二）私部門的立場

一般多好奇私部門為何願意投入資金和人力，用以協助第三部門的經營？主要的原因仍脫離不了私部門追求利潤動機。根據遠山嘉博的分析，雖然第三部門所提供的服務或經營事業有公共特質，但並不意味事業的經營完全無利潤可言。私部門參與經營第三部門可以提高企業獲得利潤的機會，使事業的經營更趨於多樣化，拓展新的經營範圍到過去僅由公部門獨佔之領域（遠山嘉博，1987）。因而可以推知，私部門雖是在利潤動機的驅使下參與第三部門的經營，但是所追求的利益並非僅限於直接、立即從第三部門所獲取的，還包含間接、長期可以回饋利益給母公司的一種期待。

三、發展概況和特性

（一）概況

如前所述，雖然日本第三部門的用語遲至一九七三年才出現於正式文書中，但早在一九六九年內閣會議所決議的「新全國總合開發計畫」中即出現第三部門一詞，而七〇年代前期也被視為是成立第三部門的尖峰時期，代表性的個案包括陸奧小川原開發（1971年成立）、苫小牧東部開發（1972年成立）等大規模區域開發的第三部門的成立。

然而，此一蓬勃景象卻因第一次石油危機而出現停滯，直到第二次石油危機（1979年）過後才逐漸恢復，並在八四年到八八年之間達到設置巔峰。為管理這段期間不斷成立的第三部門，日本政府於一九八六年制訂「運用民營企業活力加速興建特定公共設施臨時措施法」（簡稱民活法），隔年又制訂「總合保護區域整備法」等相關法律，以作為規範。

根據二〇〇〇年總務省所出版的「第三部門現況的調查結果」與「地方公社的現況」來瞭解日本第三部門的發展現況得知，截至一九九八年底，以法人型態存在

的第三部門共有 10,135 個。若以事業型態來區分，則包括財團法人與社團法人的民法法人共有 4,954 個，而包含股份公司與有限公司的商法法人則有 3,484 個（此為本文之研究對象）。如以都道府縣類別來觀察，47 個都道府縣平均有 179 法人；其中以大都市圈的數量為最多，如東京（268 個）、神奈川（260 個）、愛知（236 個）、大阪（331 個）、兵庫（321 個）、福岡（253 個）等。

值得一提的是，現存第三部門多於八〇年代後期（泡沫經濟時代）到九〇年代前期的這段時間所成立。如以存在型態為區分，非以營利為目的的民法法人（財團與社團法人）在一九九二年達到設立高峰後即有逐漸下降的趨勢，但以營利為目的的商法法人（主要是股份公司）即使在泡沫經濟結束後的近幾年，仍維持高度的成長率。此種現象顯示，原本強調保障公益和提昇效率為前提而設立之日本型第三部門，在政府財政艱困且未見好轉的情況下，似乎有偏向追求利潤的發展趨勢。

（二）特性

日本型第三部門因採公私合夥的經營方式，在公共性和企業性相互協調的制度設計下，期望可以達到一方面導入民間資金、吸引優秀人才至公部門，用以彌補公部門資金彈性調度、資金不足的缺點，另一方面也因將民間經營的方式引進公部門，既可以確保公共性，又可以活用民間的專業經驗、知識，達到避免公部門經營缺乏效率的目的。

根據日本經濟新聞社於一九九七年十一月到十二月對都道府縣和日本全國 670 個市所做的調查報告指出，雖然有七成的第三部門受到地方自治法的約束（也就是在地方自治法的範圍內處理事務），但是以第三部門為會計監查的對象者，僅占 2.3%，而第三部門的經營狀況需向議會報告者，也僅止於 3.5%（日本經濟新聞，1998.1.12）。換言之，雖然相較於一般民間企業，第三部門受到地方自治法等特別法的規定與束縛，但相對於公營事業或公部門的行政機構，第三部門在經營上的確擁有相當大的彈性與自主性。而為求深入瞭解日本型第三部門的意涵，作者整理其特性如下（遠山嘉博，1987；宮木康夫，2000）：

第一、民間資金的導入，可以減輕公部門的財政負擔。由於虧損型公營事業的經營或公共服務的提供，容易造成政府沉重的財政負擔。但若停止事業的經營或服務提供，亦或將其移轉民營，又恐對民眾日常生活和經濟活動造成影響與衝擊。因此，藉由導入民間充裕的資金，可以達到資金運用的彈性化，彌補公部門資金不足的缺陷，並確保服務供給的穩定性。

第二、公私合營可以強化保障公共性的目的。由於第三部門為一公私合夥的組織，公部門對於事業的經營計畫、實施、調整，有一定的參與能力，以避免事業在追求利潤的考量下淪為營利性組織，而忽視公共性。

第三、民間人才和經驗的活用。第三部門的制度設計是希望經由引進民間人才和專門知識、經驗的活用，來提升事業的經營能力，達到事業經營的效率化，避免公部門官僚式經營所產生的無效率。

四、困境

如前所述得知，儘管日本型第三部門的組織設計是以公共性和效率性調為前提，但因公共性和效率性原為兩個相互衝突的概念，因此，在實際的經營上，公私合夥的組織型態卻也容易產生如下的問題：

第一、公私間相互推諉責任。日本型第三部門是以地方政府和該事業相關的民間企業共同出資、共同經營而成為制度上的特徵。原本是希望藉由此種制度的設計，來達到公共性和效率性的互補與融合。但是在實際的運作上卻因公私間權責劃分不易，而導致公私間相互推諉，企圖逃避的消極經營態度，形成缺乏責任的經營體制。

第二、缺乏人事的自主性。由於第三部門是以地方政府為主的公私合夥組織，其領導者（社長）也大多是過去都道府縣或市町村的領導菁英所轉任或調派的，理論上雖可借重其豐富的行政經驗與專業來領導組織，但實際上這些轉任或調派來的領導菁英，對於企業經營卻是相當外行。在這種情況下，隨著高級人力從公部門的轉任，很容易使得第三部門淪為地方政府或決策階層為了調整組織內部的人事，利用其為安插相關人力的地方，產生組織未能羅致優秀、合適人才的弊病。

第三、依然存有鐵飯碗的意識。第三部門在以地方政府為主的組織型態下，不論是經營者或是組織成員，很難避免有「鐵飯碗」的經營心態。如可以利用稅金來補貼經營上的虧損等。再加上前述所言，第三部門的成員多從公部門轉任或調派來的，本身即受到官僚組織文化的影響，較容易產生安逸、無責任的經營態度，影響第三部門的經營效率。

第四、公共性的後退。第三部門因是地方政府與民間企業共同出資的股份公司，因此，無法禁止事業對於適當利潤的追求。而且，為了使第三部門能彈性經營，提升營運效率，近年來有不斷地解除第三部門管制的趨勢。但是這樣的情形容易產生一個問題，亦即隨著管制的解除，倘若施行不當，事業本身很容易忽視公共

性，成為以營利為主的事業機構，而違反當初制度設計的前提。

第五、確保民間參與的困難。當初日本型第三部門組織設計的特色之一，是欲藉由民間資金的安定導入來彌補公共資金的不足，但卻因過度強調公共性的結果，容易忽視成本效益，產生經營虧損，無法確保經營利潤，喪失吸引民間企業參與的誘因，甚至導致民間企業退出第三部門的經營。為解決此困境，有部分專家提出需解除對第三部門過多的限制、擴大在金融或稅法上給予第三部門的優惠措施等建議。

第六、難以保障經營的一致性。一般而言，由於民間企業和地方政府一起經營共同事業的事例較為少見，再加上兩個經營主體，各來自不同的背景、組織文化，不論是經營理念或是對於事業目標的認知都有所差距，較難達成一元化的經營。在此情況下，恐怕對於公共性的確保或是事業效率的達成都會造成阻礙。

大抵而言，目前日本型第三部門多面臨嚴重的經營虧損問題。多數學者在討論造成此困境的主要原因時多將其歸咎於第三部門的特殊制度設計所產生的「公私部門間不明確的責任歸屬問題」（出井信夫，2000），而呼籲重新檢視第三部門所能發揮的功能與存在的必要性，並試圖尋找新的解決方案。在此背景下，以強調「公私部門間責任歸屬明確」之 PFI 遂受到重視。

參、日本型 PFI 的制度設計與實施概況

一、PFI 的基本概念

（一）定義

PFI 一詞源起於英國，為 Private Finance Initiative 的縮寫（以下簡稱 PFI），意指民間資金主導公共建設提案，為英國工黨為延續保守黨的民營化政策所採行的一種官民合作的方式（井熊均，1998；劉憶如、王文宇、黃玉霖，2000）。一般而言，所謂 PFI，係指「在推行傳統由公部門所提供公共服務（如道路）或建設公共設施等公共事業時，由民間機構負擔事業的風險，同時藉由民間資金與專業技術的活用，有效推動公共事業或提供公共服務之新型態的一種推動公共建設模式」（井熊均，1998；出井信夫，2000；赤井伸郎、篠原哲，2002）。

（二）基本理念

PFI 所秉持的基本理念有三，分別是(1)公部門向私部門購買公共服務：相較於傳統社會資本整備是由公部門單獨提供服務的直接作法，PFI 強調借重民間業者的資金或經營技術，由民間興建設備並提供服務，至於民間經營所需的費用則由公部門以對價的方式支付；(2)金錢的價值審計 (value-for-money, VFM)：以 PFI 型態來整備社會資本的直接因素在於政府財政困難。因此，在提供公共服務或興建公共建設時，如何將有限財源有效使用以發揮最大的效果，則是非常重要的。若由民間部門主導來使用公共財源，一般認為除可以有效使用稅金外，還可以提供較高品質的服務，效果大於公部門；(3)風險由公私部門明確分擔：一般而言，公共建設從興建到營運，需要花費相當長的一段時間。過去在公部門全權負責的情況下，風險自然由公部門承擔，但若交由民間負責，營運期間的部分風險（如工程延誤所增加之成本）即可適切移轉給民間，用以減輕公部門的負擔。³

（三）產生背景

由於 PFI 的概念起源於英國，因此有必要對於當時該國政治經濟狀況加以瞭解。大抵言之，由於七〇年代的英國，經濟長期低迷，財政問題嚴重，公共服務的品質顯著低落，因此，一九七九年誕生的柴契爾政權，揭櫫行政改革與財政再造的旗幟，以建設「小而美政府」為目標，進行大幅的行財政改革，其具體的作法包括解除管制、民營化與委託外包等。爾後，繼任的梅傑政權，除繼續推動民營化、解除管制等相關政策外，還發展出一種較公部門更有效率，同時可以刪減公共事業預算之新的公共事業運作模式，將傳統由公部門所主導的公共建設，從計畫、興建、營運以及資金籌措等相關責任移轉民間部門，於一九九二年十一月正式施行，並視其為一項新的整備社會資本的方法（井熊均，1998；石黑正康、小野尙，1998；出井信夫，2000；建設政策研究所編，2000；建設政策研究所編，2002）。

（四）事業類型與運作方式

根據資金回收方式的不同與公私部門間的責任分擔等事業特性，大約可以將英國 PFI 歸納為下列三種事業類型，茲簡述如下（石黑正康、小野尙，1998；宮木康夫，2000；藤井彌太郎監修·中条潮·太田和博編，2002；野田由美子，2003）：

³ 詳細請參閱日本內閣府網頁（<http://www.pfinetfo/pfi/rinen.htm>）。

1. 自立型 (Financially Free-standing Projects)

自立型又稱為獨立合算型，係指私部門在得到公部門的事業許可後，在一定的期間內自行籌措資金，計畫、興建與經營公共建設或基礎設施，並藉由向使用者收取費用來回收該事業的建設或營運成本。一方面，可以充分減輕政府短期財政負擔與壓力，而公部門對事業的介入則被限定在事業的規劃、許可和法定程序等項目上。另一方面，私部門雖擁有自主經營權，但也同時需承擔興建與營運期間的所有風險，且一旦契約終止時，資產即移轉到公部門；此類型的主要個案如收費停車場、道路與橋樑的興建等。

2. 購買服務型 (Services sold to public sector)

購買服務型是指在公部門提出公共服務的內涵與標準後，私部門則自行籌措資金，計畫、興建與經營公共建設，再由公部門以對價的方式，購買符合要求的服務，舉凡學校、醫院、監獄、政府行政大樓等的興建皆適用此種運作模式。此類型的主要特徵在於，公共服務的提供者是公部門而非私部門，私部門藉由公部門所支付的費用來回收所投資的成本。此時，公部門的權責被限縮在僅能依據契約對民間業者所提供的服務品質做規範。

3. 合資型 (Joint Venture)

合資型是指民間業者雖根據使用者所支付的費用來回收投資成本，但因無法完全達到自負盈虧的目標，公部門基於公益的觀點以補貼的方式對其進行財政支援。形式上公部門雖然投入部分經費以協助民間業者經營，但從 PFI 強調公、私責任明確的觀點來看，該類型事業是由民間業者 100% 出資，公部門僅給予部分的補貼，事業的經營主導權與最終責任還是在於私部門，公部門對於事業的經營無法予以直接干預，但藉由公部門與民間業者間共同承擔風險，可以降低個別投資者的風險，提高民間業者參與公共投資的意願。此類型適合準備期或投資回收期較長的個案，如隧道的興建、新市鎮開發等。

最後，作者整理上述 PFI 的三種基本事業分類如表一所示。

目前英國約有 20-30% 的公共事業是以 PFI 的方式來進行，⁴ 若依據 PFI 的事業類型來分析，則是以購買服務型最為常見，數量也最多，相形之下，其他兩種類型則顯得較少。若推測其原因，或許是因購買服務型對民間業者而言，只需提供所需之服務，費用則由公部門負擔，業者本身所需承受的回收風險較低之故。

⁴ 參閱 <http://www.pfinet.jp/pfiinfo/pfi/gairon.htm>，檢閱日期 2003/10/1.

表一：PFI的事業分類

	自主型	購買服務型	合資型
公部門的職能	設施的規劃	設施的規劃 + 支付所有服務費用	設施的規劃 + 投資部分費用
私部門的職能	計畫、興建、管理、營運 + 資金籌措	計畫、興建、管理、營運 + 資金籌措	計畫、興建、管理、營運 + 資金籌措（不足部分由公部門出資）
英國實例	收費道路（橋）、停車場	監獄、醫院	英倫海峽的海底隧道
日本實例	日本的私鐵、電信、瓦斯、電力等公益事業皆是		日本都市、區域開發等以第三部門型態出現者
模型圖			

資料來源：作者根據建設政策研究所編（2002：19）與西野文雄監修、有岡正樹、有村彰男等著（2001：40）所整理繪製而成。

（五）特質

如比較八〇年代以來，各國陸續採行的幾種導入民間活力的方式（如民營化、委託外包等）可以發現，相較於民營化將公營事業的主導權完全移轉民營，而服務的內容與品質也由民間業者自行決定，公部門無法過問的缺點，PFI 的優點在於公部門為公共事業的管理者，除有權訂定所需公共服務的品質標準，還可以對民間業者所提供之服務進行監督。因此，公部門掌握事業的主導權，私部門僅負責建設或提供服務。對於獲利性不高的公共事業較有保障。

又，不同於委託外包的是，PFI 是由民間業者自行興建設施，自行提供服務的作法，而委託外包卻是由公部門提供設備，並基於單一年度契約，將部分事業委託給民間業者的作法，且在此契約中，公部門決定有關詳細的作業流程。因此，就自主性的程度而言，PFI 因設備與經營一體之故，比委託外包有較強的自主性（參見表二）。

表二：PFI 與其它促進民間活力方式之比較

	服務提供者（營運）	設備提供者	服務品質的決定與監督者
傳統公共事業*	公共	公共	公共
民營化	民間	民間	民間
PFI	民間 （長期、綜合業務）	民間	公共
委託外包	民間 （單年度、單一業務）	公共	公共

*：傳統公共事業非為促進民間活力的方式，在此僅作為參考之用。

資料來源：作者自行整理。

二、日本型 PFI

（一）發展經過

若追溯日本 PFI 的發展發現，日本為了使未來經濟社會能夠達到國內外相互均衡調和的發展，並能夠配合當前日本經濟社會在技術進步、資訊化及國際化等各種層面之進展，於昭和六十一年（一九八六年）制訂「民活法」以採行各項獎勵措施，促進民間業者利用其特有之能力從事興建充實經濟社會基本建設之各項特定設施等為目的，導致日本全國各地興起第三部門的設立風潮。然而，如前所述，由於大部分第三部門在成立之後，多面臨營運不善的危機，所以各界除檢討第三部門的失敗原因外，也嘗試透過其他方式，來彌補公、私部門功能不足之處。日本型 PFI 即是在此背景下所衍生出的時代性產物。

嚴格說來，PFI 之所以會受到日本矚目並予以導入，除了因其在英國及歐美實施所顯現的一定成果外，主要乃是政府為解決泡沫經濟所造成的景氣不佳，在財政困難與民間投資意願低落的情況下，擬藉由興建公共建設，擴大國內需求，以提高民間業者對於社會資本投資的意願，所採行的一項解決方案⁵（宮木康夫，2000；建設政策研究所編，2002）。之所以稱為「日本型」，乃是因為日本的法律制度與經濟環境和英國有相當的不同，為使導入的 PFI 能適合日本社會，故配合日本的各項制度予以修正，且在實施本質上有所差異。因之，相較於英國的 PFI 強調有效使用稅

⁵ 另有學者指出，日本導入 PFI 的目的有(1)作為景氣對策；(2)活用民間資金與經營能力、技術，有效建構社會資本；(3)財政構造改革的推進等三項。

金，著眼改善公共事業的品質與效率，視其為行政改革的一環與改革公共事業的作法，日本型 PFI 則是強調導入整備社會資本的民間資金，以興建缺乏預算的公共建設，並視其為景氣對策的一環與促進公共事業的作法，顯示英日兩國在推動 PFI 的背景上雖相同，但其背後的用意卻有所不同。

然而，有關日本是否適用 PFI 的各項討論正式浮出柀面，則始於一九九七年。當時在橋本政權極力推行的五大構造改革中，有一項是具體刪減公共事業政策，計畫從一九九七年度開始連續三年縮減 15% 的公共建設投資。如此一來，建設業界首當其衝受到直接的影響。因此，建設事業相關團體、代表紛紛討論各項因應措施，自民黨政府也被迫提出多項緊急措施，並在同年十一月底所發表的「第二次緊急經濟對策」中即提出五項經濟對策，如充實中小企業對策、推行住宅對策、促進資訊通信基礎設備、推行都市基礎整備、推行環境政策等，而 PFI 則被視為是實現上述政策的方法，這也是 PFI 用語首次出現於日本官方文書。

一九九八年二月，自民黨成立 PFI 推進調查會，以議員提案的方式急速展開立法。在同年二月到三月間，該調查會積極綜合各研究會的討論成果，訪談相關的學者專家，進行密集的討論，並開始起草法案。同年五月，在第一四二次國會中提出 PFI 法。同一時段，建設省和通產省的研究結果也相繼出爐，引發社會大眾對 PFI 之重視與關切（西野文雄監修・有岡正樹・有村彰男等著，2001）。

（二）事業類型、方式與適用範圍

翻閱相關文獻發現，日本型 PFI 的事業分類，會因學者專家所強調的觀點不同，在概念與內容的表達上有些許差異。整體而言，可以根據單以「強調公私責任分擔的不同」為主要類型化標準，抑或除「公私責任分擔的不同」外，還包含其它因素而分成兩大類，前者如民間主導型基礎建設研究會（1998）、山內弘隆（1999）、宮木康夫（2000）等；後者如井熊均（1998）、日本版 PFI 研究會（1999）等分類。然無論如何，日本型 PFI 的分類基本上還是以英國 PFI 為雛型，將其分為「費用徵收型」（第一類型）、「一體整備型」（第二類型）與「購買服務型」（第三類型）三類，⁶ 所蘊含的概念也都大同小異。茲簡單說明如下：

「費用徵收型」，又稱第一類型，顧名思義亦即民間業者自行興建、管理公共

⁶ 關於日本型 PFI 的分類，多數是以通產省的版本為主，亦即參考英國類型來分類，唯因用語未能統一，所以在表現方式上多少有些出入，如宮本康夫在其著述中，將日本型 PFI 分為自立型、服務提供型與官民協調型三類型。

設施。成本由使用者所支付的費用來回收，風險當然也由民間業者自行負擔，公部門的權限僅被限縮在事業的許可權方面。「一體整備型」又稱第二類型，意指政府因為經費不足，藉由公私共同出資來興建公共建設，用以減輕公共財政的負擔。同時，一般也認為，相較於公部門單獨興建公共建設所可能衍生的無效率，此種作法顯然較能發揮私部門的效率特性。而值得注意的是，「一體整備型」除意謂公私共同出資外，主要還強調硬體設備的整體性，在概念上與英國的「聯合風險型」有所差異。至於「購買服務型」又稱「第三類型」，是指由民間業者從事公共建設的興建與管理，而公部門則成為公共服務的購買者。事業風險原則上由私部門負擔，但成本卻是由公部門所支付的費用中回收。然而，不同於英國的是，日本的「購買服務型」，將「使用年限短或容易腐壞的必要設施之服務」與「需求變動大或將來需求可能變小之服務」視為是推行該事業型態的「條件」。由此可知，日本政府在推動 PFI 時所採行的態度是：將風險較高的公共事務開放給民間，風險較小者則由公部門繼續獨佔。

若以公共建設營運時期公私部門對於設備所有權的歸屬來檢視日本型 PFI 可以發現，日本的主要經驗在 BOT 與 BTO 兩種模式。所謂 BOT，原本是 Build Operate Transfer 的縮寫，為民間參與公共建設的一種模式，意指由民間機構投資興建公共建設，並由民間取得特許經營權，在經過一段時間（約 20-30 年）的營運後，待投資完全回收，再將該建設的資產移轉給政府，同時喪失經營權的一種方式。公部門不但不需購買設備，也不用負擔因購買設備而產生的債務責任，只需支付符合品質要求的服務費用。但日本型的 BOT，卻強調事業營運期間設備所有權歸屬民間，因而產生固定資產稅、都市計畫稅或不動產取得稅等新稅賦的負擔問題，並將其轉嫁給使用者。

至於 BTO 是指民間業者自備資金興建政府核定的公共建設，待完工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，等營運期間屆滿後，營運權歸政府或由政府將已興建完成之公共建設以合約方式委託或出租給民間經營。BTO 的特點在於公部門藉助民間之資源與營運能力以期做較有效率之營運與管理，公部門不但不必完全償付公共建設所需的工程款，還可將該建設的投資風險轉移給民間。截至目前為止，日本所實施的一百多件公共建設中有半數以上是採用 BTO 的方式。

另外，日本型 PFI 所適用的「公共建設」範圍，包括下列幾項：1. 道路、鐵路、港灣、機場、公園、下水道等公共設施；2. 政府機關行政大樓、宿舍等公用設

施；3. 公營住宅及文化教育設施、廢棄物處理設施、醫療設施、社會福利設施、停車場及地下街等公益設施；4. 資訊通信設施、新能源設施、回收設施、觀光設施及研究設施等。由此可知，日本型 PFI 所涵蓋的領域包括環境、福利、醫療、教育、文化等。之所以會在這些領域中導入 PFI，主要乃是希望藉由民間主導公共建設，除提升公共服務的品質外，還能滿足消費者的需求，用以促進內需的擴大。

（三）基本原則與目的

如欲瞭解日本型 PFI 所秉持的基本原則，需檢閱兩項重要的法規；一是「活用民間資金以促進公共設施等的整備之相關法律」（以下簡稱「PFI 法」），另一則是「藉由民間資金等活用以整備公共建設等事業實施的基本方針」（以下簡稱「基本方針」）。

一九九九年七月三十日所制訂的 PFI 法，在同年九月二十四日施行，全文共二十三條，並附帶三項但書。若根據該法來分析得知，日本實施 PFI 主要是希望能活用民間資金、經營能力與技術，來促進公共設施等的興建，以達到效率且有效的整備社會資本的目的（第一條）。

此外，二〇〇〇年三月所制訂的「基本方針」，其內容將日本實施 PFI 所抱持之理念整理為五項原則與三大主義，分別是公共性原則（實施 PFI 的事業需有公共性）、民間經營資源活用原則（活用民間資金、經營能力與技術）、效率性原則（尊重民間業者的自主性與創意，以達到經營效率）、公平性原則（需保障 PFI 事業選定或民間業者選定的公平性）、透明性原則（從事業計畫到事業終了的過程，需保持透明性），以及客觀主義（事業實施的各階段評價需要維持客觀）、契約主義（經由明文化明確規定責任分擔等契約內容）和獨立主義（保障事業的法人格及經營上的獨立性）。所以，日本期待經由 PFI 的實施而達到之目的，則有如下三項：⁷

第一、提供民眾價格低廉且品質良好的公共服務。即藉由活用民間業者的經營技術與專業能力，有效率地管理事業，以期降低事業成本或提供品質較高的公共服務。第二、在公共服務的提供方式上進行行政改革。因將傳統由中央或地方經營的事業交由民間業者來營運，期待形成另一種新的公私合夥關係。第三、經由創造民間的事業機會達到經濟的活化。PFI 因將過去由政府所經營的事業交由民間，為民間

⁷ 詳細請參閱「基本方針」的內容。

業者帶來新的事業機會。同時，因民間業者在經營的過程中會和其它相關產業結合（如金融、保險、營建等事業），而發展出新的事業手法，所以，日本期待 PFI 能創造出新的產業，達到經濟結構改革的成效。另外，日本政府在籌資方面扮演的角色極為重要，對自償率低之民間興建公共工程建設提供參考。

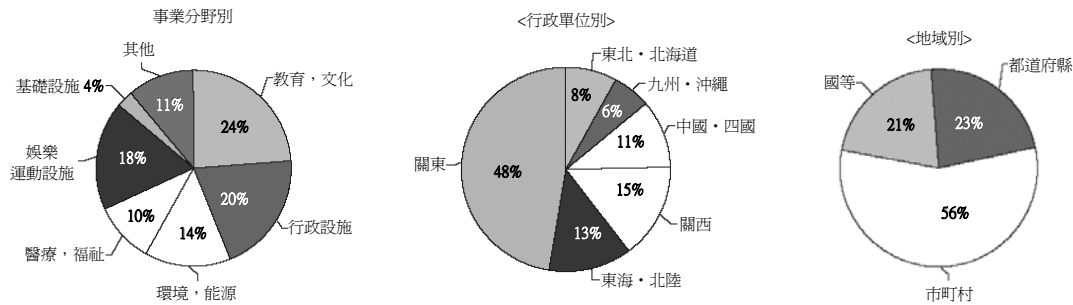
（四）實施現況

根據內閣府的統計，從一九九九年 PFI 法公布實施後到二〇〇五年八月一日止，日本國內共有二〇五件公共事業是以 PFI 模式來完成，其中更有一五二件是由地方自治體來負責。整體而言，日本 PFI 的事業範圍相當廣泛，包括縣府行政大樓、公務員宿舍、議員宿舍、省市立醫院、大學、小學、美術館、圖書館、垃圾處理場、火葬場等（參見表三與圖二）。目前尚在檢討的計畫約有二百多件，而欲引進 PFI 的地方自治體也有激增的趨勢。

表三：日本 PFI 的實施現況（至 2005 年 8 月 1 日止）

行政單位	件數	實例
國	27	官舍、公務員宿舍、大使館、議員宿舍、警察學校等
大學、獨立法人	27	研究大樓、圖書館、校舍、宿舍等
都道府縣	46	縣立美術館、淨水場發電設施、縣營住宅、停車場、資源循環工場、衛生研究所、水族館等
市町村	76	醫院、中小學、廢棄物處理設施、圖書館、排水處理設施、公園、文化會館、停車場、區域交流中心等
其他	29	
合計	205	

資料來源：內閣府網頁<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai6.html>，檢閱日期：2005/8/20。



圖二：日本 PFI 事業的分佈領域

資料來源：野田由美子（2003：28）。

另外，日本為使 PFI 能順利實施，還採行兩項特別措施：一是國庫債務負擔行為的特例，從五年延長到三十年；另一則是對民間業者提供支援，如國有・公有財產的無償使用，無息借貸，相關法制、稅制、財政、金融方面的支援。換言之，日本政府為推行 PFI，除立法使之明文化外，為促使該措施能順利推行，還配合建構相關環境，並解除在法制、稅制與金融方面的管制。

肆、分析與討論：日本型公私協力的政策意涵

綜上所述得知，第三部門與 PFI 皆是目前日本在推動公私協力關係時的主要兩種型態，其目的都是希望藉由整合公私部門的資源、專長與技術來創造新的利益，使合夥的對象均蒙受其利，營造一個「雙贏」的環境。兩型態雖然有某種程度的類似，皆為促進民間活力的作法，但實際上，兩者無論在事業特性或存在目的方面皆有相當的差異，若勉強比較兩者孰優孰劣，恐怕也無太大助益。因此，在本小節中，作者盡量不去處理「優劣的比較問題」，僅就第三部門與 PFI 在日本公共事業改革過程中所代表之政策意涵做一討論分析，以提供我國政府今後整合政府與民間資源時之參考。

一、公部門的行財政改革—政府角色的轉變

無論是第三部門或 PFI，其實施的原因都是由於日本中央及地方政府背負龐大的債務，如不進行行財政結構的改革，將使債務的負擔更為沈重，甚至有財政破產之虞。此外，隨著時代和環境的變遷，日本在戰後建設的社會資本逐漸老舊，面對公

共建設需求日益增加，而政府卻因財政困難無法同時支應許多重大公共建設，政府部門乃期望改變傳統由中央或地方以財政提供公共服務或興建公共建設，並由政府承擔所有風險的作法，企圖引進民間企業的資金、經營能力與技術，以增進事業效率，並由政府與民間雙方共同分攤風險。由此可知，第三部門與 PFI 皆可被視為是該國政府在推動行財政改革時所採行的一種方式，其改變過去公共服務或公共建設由皆政府財政負擔與執行，促使政府精簡組織人才，並透過立法進行必要的體制改革。同時，也迫使政府摒棄「萬能政府」的權威觀念，尊重和培養私部門的社會參與能力，加深公私部門間彼此的互動與瞭解，除有助於政府績效的改善，也促使該國政府朝向「小而美」模式轉換。

二、中央與地方關係的重構

第三部門與 PFI 的實施改變了傳統日本中央與地方的關係。面對時代與環境快速的變遷，中央政府已不再是公共事務的唯一主導者或服務的提供者，而只是整個環境系絡中的成員而已。如是的轉變促使地方府改變過去被動的態度，爲了策進地方經濟、社會與永續發展，建構本身施政的優先性，同時與社區、民間相互溝通協調。

如前所述，日本型第三部門多存有區域特性，爲保障地區居民的公益，促使地區的開發或公共服務的提供得以順利進行，並減輕中央政府的財政壓力，遂以第三部門模式導入民間資金與管理技術，藉由民間與地方政府合作的方式繼續提供服務或從事開發建設，也因而改變傳統中央與地方的垂直「決策－執行」關係而成爲地方與民間的水平「合夥平等」關係。

另外，PFI 的引進也改變日本中央與地方的關係。長期以來，日本雖提倡地方分權制度，但絕大多數的基礎公共建設仍由中央主導，在訂定計畫之後才交由地方政府執行。表面上，基礎公共工程建設是以中央與地方爲主軸而進行，但實際上爲了爭取中央政府的財政補助與投資，地方政府必需加強與中央的溝通協調，卻也可能因而造成地方政府的財政獨立性與自主性在無形中被剝奪。因此，以 PFI 模式從事公共建設，可降低地方政府的財政負擔及發揮民營企業的經營效率，並可藉由地方政府與民間共同參與突破地方政府財力的限制，將建構地方基礎設備的責任關係由中央與地方的關係轉換成地方與民間企業的關係。

三、政府與民間的新關係

如上所述，日本實施行財政改革所持的基本理念在於，希望借重民間的財力與經營能力，以彌補公部門財政困難的窘境，同時也希望藉由引進民間的資金與效率，用以改善公部門官僚體制的無效率。因此，第三部門與 PFI 的出現，意謂著公私部門間新的夥伴關係的形成。以第三部門為例，該事業設計主要強調政府（地方政府）與民間共同出資，藉由公私合營，除可以減輕政府的財政負擔，還能達到保障公共性與效率提升的目的。而在事業經營或服務提供的過程中，公部門與私部門一直是以「平行協力」方式來進行。

相形之下，PFI 的制度設計則是主張由民間經營公共建設，較易掌握工期與控制成本，可能降低營運期間的風險及政府長期財務的負擔。而民間在政府的監督下，可以其管理技術，增進公共建設進行的效率。換言之，政府與民間所形成之夥伴關係是基於所簽訂之契約，使雙方的互動關係能透過契約的規範使權責分明。該制度的設計雖然也是強調公私協力，但在實際的執行過程中卻不似第三部門般，公私間一直維持平行的協力關係，共同經營事業或提供服務，而是由私部門在建設完成後於一定期間單獨經營事業或提供服務，亦即其合作關係較類似垂直的協力。

歸納言之，第三部門與 PFI 的實施意謂著日本公私部門關係的轉變。傳統政府所提供的公共服務幾乎是屬於公部門獨佔的領域，私部門的參與雖沒有受到排拒，但也未受到積極鼓勵。因此，過去在公共事務管理的過程中，日本政府與民間是處於分隔分治的互動，缺乏資源整合的理念。如今藉由公私協力，政府與民間雙方由陌生到競爭合作，政府不再只強調公平性原則，也開始重視效率、公共服務品質與民間的力量。藉由第三部門與 PFI 兩種不同型態的協力方式，有效的整合社會資源，建立新的社會體制，用以創造新的社會效益。

四、皆以保障公益為出發點

以日本型第三部門或 PFI 型態來提供的服務或經營的事業，都有一共同特性，亦即該服務或事業需有「公益」的特質。以第三部門而言，其實施對象必需是由公部門指導、監督或出資的事業，以公私合夥的型態所組成之組織，公部門對事業的經營計畫、實施與調整，有一定的參與，以避免私部門完全以利潤與否作為取決服務的考量。所以，設立第三部門的最大意義在於，即便該事業或公共服務的獲利性較低，因政府共同出資的結果，增強了服務供給的穩定性，也保障民眾的權益。另

外，第三部門的事業對象範圍甚廣，不僅限於投資規模龐大的公共建設。

而 PFI 則是以供民眾使用或能夠促進公共利益的公共建設為實施對象，理論上具有自償性的公共建設都可能成為實施對象，且自償性越高，民間投資意願越高。因之，PFI 是由民間業者經營，政府給予相關特許權以確保其獲利作為回報的合作方式。由於該項作法強調民間參與的對象需是具有公共利益的公共建設，所保障公益的對象則偏向全體社會大眾。因此，如思考這兩種公私協力所代表之政策意涵可以發現，第三部門與 PFI 所考慮保障的公益內容有些許不同，前者較著眼於區域社會的需要，公益的對象與範圍較小，屬於「微觀的公益」；後者雖以社會大眾的利益為考量，但也包含區域居民的需要，公益的涵蓋對象與範圍較廣，除「微觀的公益」還有「宏觀的公益」。若就日本經驗來分析，「微觀的公益」的考量顯然超越了「宏觀的公益」。又，因兩者的出發點都是為了避免在強調財政或效率的行政改革過程中所造成的公益忽視之弊病，因而可以將日本型第三部門與 PFI 視為是政府用來解決財政困境，並試圖保障公益的新手法。

五、將私部門參與公共事務地位予以合法化或正式化

無論是第三部門或是 PFI，都可視為是一種公私協力的型態。第三部門雖是一公私合夥的組織，但因私部門藉由參與經營可以拓展新的事業領域，使本身事業的經營趨於多樣，因此即便合作時多少會受到公部門的干涉，仍有民間業者願意參與。而政府方面則制訂民活法，用以鼓勵民間業者參與公共服務的提供，並將其身份予以合法化。

不同於第三部門的是，PFI 因政府與民間在合作之時即以契約方式明訂雙方的權利義務，公私雙方雖以平等關係進行合夥，但在事業的計畫、興建與營運，甚至財源籌措方面，皆由民間主導，對於私部門來說，無異是獲得一個參與公共事務的新機會。就政策意涵而言，實施第三部門與 PFI 的結果顯示，政府在財政壓力下願意放棄過去獨佔的公共事務領域，並藉由立法（如民活法、PFI 法）將私部門參與公共事務地位予以合法化或正式化，不但增強公私部門協力關係的建立，其所獲致之結果也將超越由公部門或私部門單獨承擔責任。

六、促進區域再生

為因應區域社會的新需要，日本型第三部門的事業內容多有強烈的區域性、地緣性，其組成也是由公部門（地方自治團體）與民間部門共同出資，用以達到促進

地方繁榮的目的。另一方面，PFI 因事業規模較大，一般認為，地方企業無論在資金或計畫提案能力，甚或專業技術方面都不充足，難以參與公共建設，因此不容易達到促進地方產業活化的目的。但實際上，從日本推行 PFI 的經驗來看，地方企業透過聯盟與大型企業合作而參與招標的個案並非少見。而且在合作的過程，大型企業可藉由技術移轉，提供地方產業參與誘因，若從提升地方產業活力的觀點來看，PFI 的實施可以提升地方產業的專業技術，有助於地方自治團體與民間企業的合作，同時促進地方區域的再生，達到創造地方性利益及資本累積的功能。

伍、結語

由於日本型第三部門與 PFI 間有各自的發展背景與實施目的，作者認為兩者間並無所謂優劣之分，倒是在公共事務改革過程中，如何為國家找尋適當的資源整合模式，則為今後行政改革的重要課題。基於此，在本文最後，首先討論第三部門與 PFI 所扮演的角色職能；其次，則藉由日本經驗省思該制度設計可以作為我國公共事務改革參考與借鏡之處。

一、日本型第三部門與 PFI 之角色職能

大體來說，第三部門與 PFI 的事業對象都具有公益性質，但就主導權而言，前者較傾向公部門，後者卻偏重於私部門。第三部門雖為一公私共同出資的組織，但公部門對於事業的計畫、經營，有相當的參與能力與主導權，以避免事業淪為營利性組織。該事業因基於公司法經營，事業本身的裁量權較大，又因第三部門事業有較強的區域性，出資者多以地方自治團體為主，所以地方政府對其行使間接的行政指導。理論上具有地方性公共利益但投資報酬率較低的事業，且需倚賴地方政府的補助以維持營運者，較適合以第三部門的事業型態存在。

反之，PFI 因依照事業契約經營，事業的裁量權較小，同樣地，中央或地方政府也是根據事業契約直接監督該事業，政府與民間雙方的權利義務關係較為明確。又因 PFI 基於使用者付費原則向使用者收費，不需靠政府補貼即可維持營運，並享有預期之利益。所以，自償性、獲利性高的事業，方能吸引民間業者的經營意願，故「有利可圖」是鼓勵民間參與投資的基本條件，也是該模式的實施前提。至於民間業者雖可獲取利潤，卻也是在高風險的情況下獲得。對政府而言，需承受的經濟負擔相當有限。因此，無論該事業隸屬中央或地方皆可以考慮採行 PFI 的事業型態（參考表四）。

表四：日本型第三部門與 PFI 之角色職能分析

	第三部門	PFI
主導權	公	私
公益性	有	有
政府支出	要（地方公共團體）	不要
適用領域	低收入的民間事業 公益性（獲利低）事業 虧損型事業	公共事業 公益性（獲利高）事業 盈餘型事業
事業性格	基於公司法經營 裁量權大	基於事業契約經營 裁量權小
地方公共團體的 經濟負擔	原則上在出資範圍內 負有限責任於損失補償 、經營支援發生時	和金融機構協議而產生
地方公共團體的監督	由股東或政府派遣的官員 控制行政指導（間接）	根據事業契約（直接）

資料來源：作者整理而成。

綜觀言之，日本在公部門與私部門間所存在之灰色地帶，過去一直屬於引進民間活力的領域。如觀察其公私協力型態的演變，八〇年代至九〇年代中期多以第三部門型態進行，九〇年代後期則因 PFI 的引進，而擴大適用民間活力的範圍。若以事業獲利有無與公共性強弱為區分標準，則虧損事業且公共性強者適合採行第三部門，而盈餘事業（回收率高）且公共性強者則以 PFI 模式來進行較為合適。

二、日本經驗對我國公共事務改革之啟示

（一）新的社會資源整合與地方治理模式

近年來，日本政府為提昇施政品質、維持公共建設的效率及降低政府預算赤字的壓力，企圖引進民間充裕的資金與企業管理和隨機應變的能力來參與國家公共建設或提供公共服務，致使長久以來政府與民間的關係產生變化。

以第三部門為例，該模式強調公私部門共同出資並提供服務，用以避免將事業或服務交由任一部門所可能衍生之弊病（如服務品質或效率低落等）。一方面除可以改變傳統公部門僵化的經營模式外，另一方面更因引進私部門彈性的經營手法，

達到資金籌措的便利，以減輕政府的財政負擔。由於第三部門所提供的服務有較強的區域特性，導致該項作法蘊藏區域開發與振興之效果。因此，日本型第三部門的實施，加深地方政府與民間的互動，促進地方政府與民間的合作，用以創造地方政府與民間的共同利益與信任，代表著日本新的社會資源整合模式與新的地方治理模式的產生。若單純就該制度設計的基本精神而言確有值得我國學習之處。

目前，國內並無類似日本型第三部門的組織。在引進民間企業資金和提昇經營效率方面雖有公辦民營、BOT 等模式，其制度設計的精神基本上也屬於公私協力，但實施對象多以大型公共建設的興建與開發為限，因此在概念與操作上與日本型 PFI 較為相近。只不過，日本型 PFI 的施行範圍較為廣泛，除大型公共建設外，地方公共設施更是該模式主要的實施對象，有助於促進地方政府與民間企業的合作。因之，無論是日本型第三部門或 PFI 的實施都象徵著在公共事務改革過程中，為因應區域特性與需求，充實地方基礎建設，公共權威「由上而下」的轉向，致使傳統地方政府所扮演的角色與職能有所變化。也因此，日本經驗應可以作為我國今後整合社會資源時的參考。

（二）制度設計與目的的再檢討

無論是日本型第三部門或 PFI 發展至今，雖在保障公益或促進公共建設方面發揮某種既定的成效，但卻也因制度設計的特殊性而蘊藏另一種隱憂。以第三部門為例，因公私共同出資與經營的結果，容易發生推諉責任、政府過度干預經營、殘留鐵飯碗意識等弊病，致使該制度設計的特性難以發揮。加上受到泡沫經濟，地方政府財政困難之影響，第三部門多面臨嚴重的財務危機，同時也飽受各方的指責與批評。然若僅就保障地方居民的公益和運用民間活力而言，日本型第三部門或許可以作為今後我國在推行公共事務改革時用以保障地方民眾權益的一種參考方式。例如台鐵今後果真民營化，新成立的民營業者在利潤的考量下，勢必會廢除虧損的偏遠地方路線。如參考日本第三部門的實施經驗，虧損的偏遠地方路線或許可以考慮以第三部門的型態來經營。惟目前我國地方政府和日本同樣面臨沈重的財政赤字，因此在決定是否採行第三部門的營運模式之前需審慎評估該事業的特質與存在的必要性，避免過度樂觀評估，視第三部門為解決政府財政壓力的萬靈丹，而將其問題移轉給地方，形成地方政府的另一困境。

至於 PFI，當初日本導入該項作法的用意，主要是希望引進民間資金與技術，使缺乏經費的公共建設有機會完成，用以促進該國的公共建設，並藉此作為刺激景氣的手段，而有別於以強調金錢的效用最大化，與提昇公共建設服務品質及效率的英

國 PFI。也因之，日本型 PFI 的推動執行較欠缺金錢的效用最大化之概念。反觀我國，行政院於民國八十二年提出六年國家建設計畫期中檢討報告，確定鼓勵民間參與公共建設的政策方向，其目的便是在開闢民間資金管道，以協助紓解政府的財務負擔。目前我國最為人熟悉的 PFI 執行經驗，乃是以 BOT 方式推動興建的高速鐵路。事實上，在高速鐵路建設規劃之初，原採由政府興建模式，後因政府財政負擔日益沈重，為引進民間資金及企業經營效率，乃改以 BOT 方式進行，顯示引進民間社會的力量（資金與效率），為其強調的重點。又分析被視為 BOT 基本法的「促參法」發現，其立法原則強調民間最大參與及政府的最大審慎，並用促進的觀念，取代獎勵的意義，以彰顯政府對民間參與的意圖。而其立法目的，則是希望在提升公共服務水準外，另外促進社會經濟發展。職是之故，若視 BOT 為我國推動公私協力的一種模式，其概念與用意方面或許較類似英國，但有關「促進社會經濟發展」這點，卻又近似日本將 PFI 視為景氣對策的一環，未意識到花錢的價值審計，容易陷入投資龐大資金於未必需事業的困境。因此，藉由日本經驗或許可以提醒我國今後在推行 PFI 時非僅是考慮引進民間資金來達成促進公共建設或社會經濟發展的目的，政府需審慎評估事業的必要性，以提高花錢的價值審計之意識。

參考文獻

一、日文文獻：

山内弘隆

1999 日本版 Private Finance Initiative：新しい社会資本整備手法：行財政改革時代の地域開発・整備・振興施策，東京：地域科学研究会。

井熊均

1998 PFI 公共投資の手法，東京：日刊工業新聞社。

今村都南雄

1993a 「第三セクター観の変容」，季刊行政管理研究，第 62 期，頁 3-12。

1993b 「第三セクターの概念と国会審議」，收錄於行政管理研究センター監修・今村都南雄編著，「第三セクター」の研究，頁 15-40，東京：中央法規出版社。

民間主導インフラ研究会

1998 PFI 入門：「日本版 PFI」の実現のために，東京：商事法務研究会。

出井信夫

2000 「PFI 方式による公私協力方式・事業連携方式の新たな潮流」, **新潟産業
大学経済学部紀要**, 第22期, 頁27-95。

平河一郎

1992 「第三セクターという言葉」, **自治時報**, 第45巻第1号, 頁15-28。

石黒正康・小野尙

1998 **PFI 日本導入で、何が、どう変わる**, 東京: 日刊工業新聞社。

地方公営企業の新展開等に関する研究会

1992 **地方公営企業に準ずる第三セクターについて**, 東京: 地方公営企業の新
展開に関する研究会。

西野文雄監修・有岡正樹・有村彰男など著

2001 **日本版 PFI 基礎からプロジェクト実現まで**, 東京: 山海堂。

赤井伸郎・篠原哲

2002 「第三セクターの設立・破綻要因分析—新しい公共投資手法 PFI の成功に
むけて」, **日本経済研究**, 第44期, 頁141-166。

武藤博己

1993 「第三セクターと公共性」, 収録於行政管理研究センター監修、今村都
南雄主編, **「第三セクター」の研究**, 頁59-84, 東京: 中央法規出版社。

前田成東

1994 「第三セクターの概念に関する考察」, **法学新報 (中央大学法学研究
会)**, 第100巻第5/6期, 頁301-320。

建設政策研究所編著

2000 **「日本版 PFI」を問う**, 東京: 自治体研究社。

2002 **検証・日本版 PFI**, 東京: 自治体研究社。

宮木康夫

2000 **第三セクターと PFI 役割と正しい評価**, 東京: ぎょうせい株式会社。

野田由美子

2003 **PFI の知識**, 東京: 日本経済新聞社。

遠山嘉博

1975 「第三セクター—地域開発における新しい経営形態の実験」, **公益事業**

研究，第 27 卷第 1 期，頁 27-60。

1987 現代公企業總論，東京：東洋經濟新報社。

1991 「第三セクター再論—定義の再考と近年の変容—」，公益事業研究，第 42 卷第 3 期，頁 1-29。

2000 「民営化と第三セクター」，都市問題，第 91 卷第 2 期，頁 47-60。

藤井彌太郎監修・中条潮・太田和博編

2002 自由化時代の交通政策 現代交通政策 II，東京：東京大学出版会。

二、中文文獻：

江明修、梅高文

1999 「非營利組織與公共政策」，社區發展季刊，第 85 期，頁 6-12。

吳濟華

1994 「推動民間參與都市發展：公私部門協力策略之探討」，台灣經濟，第 208 期，頁 1-15。

陳金貴

1993 「美國非營利組織的分析」，行政學報，第 35 期，頁 27-41。

劉憶如、王文宇、黃玉霖合著

2000 BOT 三贏策略，台北：商鼎財經顧問股份有限公司。

顧忠華

2000 「非營利組織的公共性和自主性」，台灣社會學研究，第 4 期，頁 145-189。

三、英文文獻：

Salamon, L. M.

1992 America's Nonprofit Sector: A Primer. New York: Foundation Center.

Analysis and Study on Japanese-Type Public-Private Partnership: A Case Study in the Third Sector and PFI

Shu-Hsin Lin *

ABSTRACT

Under the influence of rapid development of democratic politics and economy, the public has higher level of consciousness to participate in public affairs, while people also have high demands on living quality and standard of public services. In view of such pluralistic demands, how government will meet the public's demands through reasonable social resources management has become one urgent issue pending for solution. The establishment of public-private partnership thus offers one channel for resource integration management and satisfaction of the public's demands.

Through an introduction and analysis of Japan's third sector and PFI, this essay aims to seek a better understanding of how Japan promotes the public-private partnership, the applied types of undertaking, and achievements and issues, and further to discuss the implication for policies. Findings indicate that the Japanese-type public-private partnership model based on the third sector and PFI has presented the following implications of policy: (1) Administrative and financial reforms of the public sector; (2) Refactoring of relationship between central government and local government; (3) New relationship between the government and the non-government sectors; (4) New models to protect the public welfare; (5) Legalize and formalize the private

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tunghai University.

sector's position to participate in public affairs; (6) Promote regional regeneration. Revelations on reforms for public affairs in Taiwan from Japanese experience include new social resource integration and local mode of governance as well as the review of system design and purpose.

Keywords: Public-private partnership, the third sector, PFI, Japan, BOT

