

國立臺灣大學法律學院法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



日本 PFI 法下民間參與公共建設之法制與實務

The Legal System and Practice of Private  
Participation in Infrastructure under Japanese Act on  
Promotion of Private Finance Initiative

楊舜宇

Shun-Yu Yang

指導教授：林明昕 博士

Advisor: Dr. iur. Ming-Hsin Lin

中華民國 106 年 8 月

August 2017

## 謝辭

「エロイムエッサイム、我は求め訴えたり

Eloim, Essaim, frugativi et appellavi.」



一直以來在翻閱其他論文時，首先納入眼簾的不是論文摘要或是大綱，反倒是先看看其他人的謝辭寫些甚麼、感謝甚麼人，並投以羨慕的神情，欽佩完成論文的人們，以及他們所付出的努力與光陰。而如今，終於也輪到自己撰寫謝辭的那一刻了，有些感動也有些不捨。

回首研究生生涯四年的時間，倏忽之間飄然而逝，從剛踏入研究生生活時努力積極的修課，到二年級至北海道大學交換一年、三年級參加律訓及公法論壇發表，以及四年級實習與完成論文，如此種種，彷彿昨日。

遙想數個月前忙於實習的自己，仍在為了論文是否能如期完成而焦頭爛額，如今卻也熬到這個階段，感想只有一個：船到橋頭自然直（なるようになるさ）。在論文撰寫的過程中，首先必須感謝願意擔任本人指導老師的林明昕老師，老師不但在論文的題目上給予許多建議與方向，也時時敦促懶惰的本人趕上進度，尤其是當我表示想選擇日本法作為介紹的對象時，老師提出諸多可以參考的對象，讓研究目標有了眉目，也因此才能促使這篇論文的誕生。同時，也要感謝口試委

員江嘉琪老師，鉅細靡遺地提出眾多寶貴建議，特別是對於我國促參法及獎參條例的實務問題與現狀上的補充，並且指出本文的錯誤，對於本文的理解與改進上大有裨益。此外，也感謝口試委員林素鳳老師在口試時分享日本法上相關經驗，並給予有關文獻引註及老師對於PFI法相關之理解，充實本文的內容，僅容學生在此一併致謝。當然，一切文責由本人自負。

此外，感謝同門的琬婷跟采蘋大家一起組成的論文自救小組(?)，從最初互相督促進度、定期交換意見、論發，一直到口試那天，一路上給予我很多幫助，要是沒有二位不斷給予壓力的刺激，大概這篇論文永遠不會有完成的一天吧！？同門的柏硯學長、婉寧學姊及儒亞學弟，大家同心協力舉辦論發，以及各位在論發上所給予的意見，都是本文完成所不可或缺的一環。另外，在撰寫論文的過程中，幫助我最多的，肯定是立宇跟孝如兩位了，尤其是每次都麻煩立宇幫我處理研究室相關事宜，實在是欠你們很多人情，兩位也時常陪我一起在晚餐時無私地討論進度並互相鼓勵，萬分感謝。

短短五個月的實習期間，感謝指導律師高志明律師及萬國法律事務所的各位前輩們，不吝給予本人許多指導與磨練，在實習階段的所見所聞都將成為本文成長的養分，潛移默化到文字之中。而在實習時

遇到的好夥伴穎蒨 SA 和彥蓉 AR，一起組成的 JASAR 小團體打鬧奮鬥的時光，絕對會在記憶中留下深刻的一頁，感謝妳們讓實習變得那麼多采多姿，祝福妳們各自都能有很好的發展及歸宿。



最後，要感謝爸媽一路以來一直照顧我這個打混的兒子，研究所混了四年終於要畢業了，無條件的支援我就學及到北海道交換，尊重我做出的每一個選擇，有你們當我的爸媽真的很幸福。感謝大伯跟二伯給予我許多實質上的支援，讓我在台北有個安穩可以專心寫作的居所。感謝意棋在我撰寫論文的過程中，無怨無悔地聽我抱怨、發牢騷，在寫作上遇到瓶頸的時支持我，讓我無後顧之憂可以全心寫作，在工作上遇到困難的時鼓勵我，讓我毫無懸念地向前邁進。感謝在本文撰寫路上陪伴及給予幫助的所有人，或許你們不會記得曾經幫助過我，但肯定都已經在我心中留下一個位置。不知道我的感謝是否都傳達給各位了呢？届くかな？届くといいな。謝謝各位(下台一鞠躬)。

08.01.2017 誌於瑞安街

## 中文摘要

自 1994 年獎勵民間參與交通建設條例以及 2000 年促進民間參與公共建設法公布施行以來，我國實務上已有許多以官民合作方式推動公共建設之案例。然而，實務運作之結果，發生諸多爭議，例如依據獎參條例實施之台灣高鐵及高雄捷運均面臨嚴重財務危機，而必須透過政府介入解決；又如因政府與民間之間，在事業契約上對於風險分擔及權責歸屬分配之不完備，致使風險產生時，雙方互相推責等，再導致官民之間缺乏互信，使得促參案件無法順利推行。

本文藉由考察日本於 1999 年公布施行之 PFI 法之實務運作現況、基本方針及各式指引，輔以數則實際案例，探討 PFI 方式與促參方式之差異性，思考是否有值得參考借鏡之處。本文認為在事業設施之種類上，我國不若日本來得豐富多元，政府應可考慮推行至更多不同類型之設施；在事業評估過程方面，可參考日本 PFI 之 Value For Money(VFM) 以及風險分擔機制。此外，對於自償率較低，缺乏民間投資誘因之公共建設方面，可引進購買服務型 (Service Sold to the Public Sector) 事業方式，以政府出資之方式，達成早期提供公共服務、移轉風險、舒緩政府預算壓力及發揮民間創意思考等目標。

關鍵字：PFI 法、促參法、獎參條例、VFM、風險分擔、購買服務型。

## Abstract

Since the promulgation of the Statute for Encouragement of Private Participation in Transportation Infrastructure Projects (the Encouragement Statute) in 1994 and the Act for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects (PPIP Act) in 2000, we already have many public infrastructural cases conducted with the participation of private enterprises. However, there were many disputes in actual practices; such as the severe financial crisis of THSR and KMRT, which required the governmental interference to solve. In addition, the incompleteness of risk allocation and distribution of authority & responsibility in PPIP contracts resulted in shirking responsibility between the Government and the private sectors when risk occurred. A lack of mutual trust leads to the failure promotion of PPP cases.

By studying the actual practice of Japanese Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) in 1999, the other fundamental policies and several actual cases, this study tried to figure out the difference between PFI and PPIP, and sought for the worth-learning points. This study suggests that the variety of infrastructural facility in Taiwan is not as rich as Japan; therefore, Taiwan government should consider carrying out more type of facility. On the other hand, the Value for Money (VFM) and the risk allocation mechanism of Japanese PFI are worth learning from to improve the process of PPP case evaluation. Furthermore, the government should consider introducing the “Service Sold to the Public Sector” to those low self-liquidation ratio (SLR) infrastructures which are also lack of incentives for private sectors to invest; in order to achieve the goals of early supply of public service, risk transfer, pressure lightening on government budget and the best use of creativity & know-how from private sectors.

**Keywords:** PFI Act, PPIP Act, the Encouragement Statute, VFM, risk allocation, Service Sold to the Public Sector.

# 《簡目》



<b>第一章 緒論</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機	1
第二節 研究範圍與論文架構	3
第三節 名詞定義及概念釐清	4
<b>第二章 日本 PFI 法制之說明</b>	<b>13</b>
第一節 PFI 之意義	13
第二節 日本 PFI 法之運作機制	42
<b>第三章 日本實施 PFI 之現況</b>	<b>87</b>
第一節 概要	87
第二節 PFI 事業個案分析	91
第三節 實務訴訟案例	116
<b>第四章 日本 PFI 經驗於我國之啟示</b>	<b>134</b>
第一節 我國民間參與公共建設法制概說	134
第二節 促參法實務常見紛爭案例研討	146
第三節 與日本 PFI 法之比較與借鏡	162
<b>第五章 結論</b>	<b>168</b>
第一節 研究回顧	168
第二節 未來展望	174
<b>參考文獻</b>	<b>176</b>
<b>附錄</b>	<b>190</b>
附錄一 PFI 法中譯(節譯)	190
附錄二 PFI 基本方針全文中譯	208
附錄三 風險分擔指引全文中譯	224
附錄四 VFM 指引全文中譯	238

# 《詳目》



<b>第一章 緒論</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機	1
第二節 研究範圍與論文架構	3
第三節 名詞定義及概念釐清	4
壹、名詞定義	4
貳、概念釐清	7
一、PPP 與 PFI 之辨異	7
(一) PPP 之起源	7
(二) PFI 之起源	8
(三) PPP 與 PFI 之異同	9
<b>第二章 日本 PFI 法制之說明</b>	<b>13</b>
第一節 PFI 之意義	13
壹、起源於英國之 PFI	13
一、英國 PFI 概說	13
(一) 立法背景與近年轉變	13
(二) 英國 PFI 實施之樣貌	13
1. 第一類型：公共服務提供型(Service sold to the public sector)	14
2. 第二類型：自立型(Financially free standing projects)	14
3. 第三類型：合資型(Joint Ventures)	14
(三) 英國 PFI 事業者選定程序	14
(四) 紛爭解決機制與救濟途徑	16
(五) 從 PFI 到 PF2	19
二、英國實施 PFI/PF2 之現況	25
貳、日本 PFI 誕生之背景	26
一、日本引進 PFI 法之歷史沿革與緣由	26
(一) 立法沿革	26
(二) 歷次修正重點	27
(三) 引進緣由之一—第三部門的失敗	30
二、預期效果	32
參、PFI 法之基本理念	34
一、五原則三主義	34
二、核心價值：VFM	36
三、官民間適當的風險分擔	41
第二節 日本 PFI 法之運作機制	42
壹、條文編排與架構	42

貳、 PFI 方式與傳統政府採購方式之區別 .....	45
參、 事業設施之種類、事業類型、事業方式以及事業實施程序 .....	49
一、 概說 .....	49
(一) PFI 事業設施之種類 .....	49
(二) PFI 事業類型 .....	50
(三) PFI 事業方式 .....	52
二、 事業實施流程與優先推行之事業 .....	54
肆、 事業契約之基本構造 .....	59
一、 事業契約及各關連契約之相互關係 .....	59
二、 事業契約之要素及注意事項 .....	63
伍、 事業契約之風險分擔 .....	67
一、 風險分擔之基本概念 .....	67
(一) 風險之定義 .....	67
(二) 公共設施管理者及選定事業者於風險分擔上之任務 .....	67
(三) 風險之分擔者及分擔方式 .....	68
二、 事業過程中之各種風險 .....	69
(一) 事業規劃、建設、維持管理及營運階段之風險 .....	69
1. 事業規劃階段 .....	69
2. 事業建設階段 .....	69
3. 事業維持管理及營運階段 .....	70
(二) 與第三人有關之風險 .....	70
(三) 事業各階段所共通之風險 .....	70
1. 不可抗力 .....	71
2. 物價、利率、匯率之變動及稅制變更 .....	72
3. 公共設施設置或管理基準相關法令之變更 .....	73
4. 許可及認可之取得 .....	73
三、 風險分擔之具體案例 .....	74
陸、 公共設施經營權制度 .....	79
柒、 紛爭類型及解決途徑 .....	82
一、 紛爭之種類與預防紛爭之對策 .....	82
二、 紛爭解決途徑 .....	85
第三章 日本實施 PFI 之現況 .....	87
第一節 概要 .....	87
壹、 日本 PFI 事業實施之件數及金額 .....	87
貳、 實施之事業類型 .....	89
第二節 PFI 事業個案分析 .....	91
壹、 成功個案 .....	91
一、 美禰市社會復歸促進中心 .....	91

(一) 事業背景及沿革.....	91
(二) 本件事業概要及招標結果.....	93
(三) 事業特色.....	97
(四) 事業實施成果.....	98
<b>二、 中央合同廳舍第七號館開發事業.....</b>	<b>99</b>
(一) 事業背景及沿革.....	99
(二) 事業概要及招標結果.....	100
(三) 事業特色.....	105
(四) 事業實施成果.....	105
<b>三、 小結.....</b>	<b>106</b>
<b>貳、 失敗個案.....</b>	<b>106</b>
<b>一、 福岡市海水浴運動中心破產案.....</b>	<b>106</b>
(一) 事業概要.....	106
(二) 事業者破產之過程及福岡市之應對措施.....	109
(三) 本件事業之問題點.....	110
(四) 改進之建議.....	111
<b>二、 近江八幡市綜合醫療中心.....</b>	<b>111</b>
(一) 事業背景.....	111
(二) 本件事業之問題點.....	112
<b>三、 事業失敗之原因整理.....</b>	<b>115</b>
(一) 風險分擔不確實.....	115
(二) 未能充分監督事業營運狀況及採取對應措施.....	115
<b>第三節 實務訴訟案例.....</b>	<b>116</b>
<b>壹、 富田林市撤銷 PFI 事業住民訴訟.....</b>	<b>116</b>
<b>一、 本案事實.....</b>	<b>116</b>
<b>二、 原告起訴之聲明及主張.....</b>	<b>117</b>
(一) 訴之聲明.....	117
(二) 主張.....	117
<b>三、 被告之答辯聲明及主張.....</b>	<b>119</b>
(一) 被告之答辯聲明.....	119
(二) 被告主張.....	119
<b>四、 法院判斷.....</b>	<b>121</b>
(一) 關於原告等人之主張.....	121
(二) 結論.....	125
<b>貳、 眾議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟案.....</b>	<b>125</b>
<b>一、 事實背景.....</b>	<b>125</b>
<b>二、 主要爭執原因.....</b>	<b>130</b>
<b>第四章 日本 PFI 經驗於我國之啟示 .....</b>	<b>134</b>

<b>第一節 我國民間參與公共建設法制概說.....</b>	134
<b>壹、獎勵民間參與交通建設條例.....</b>	134
<b>一、立法背景與沿革.....</b>	134
<b>二、運作機制.....</b>	135
<b>(一) 嘉獎條例之事業對象、事業流程及事業類型.....</b>	135
<b>(二) 嘉獎措施.....</b>	136
<b>三、實務案例與問題檢討.....</b>	137
<b>(一) 台灣高鐵BOT案.....</b>	137
1. 計畫起始及興建歷程.....	137
2. 事業內容.....	138
3. 財務問題與解決方法.....	138
<b>(二) 高雄捷運BOT案.....</b>	138
1. 計畫起源及辦理歷程.....	138
2. 財務危機及問題解決.....	139
<b>貳、促進民間參與公共建設法.....</b>	140
<b>一、立法背景與沿革.....</b>	140
<b>二、運作機制.....</b>	141
<b>三、實施成果.....</b>	143
<b>四、與政府採購之區別.....</b>	143
<b>第二節 促參法實務常見紛爭案例研討.....</b>	146
<b>壹、實務常見紛爭類型.....</b>	146
<b>一、因政策變更致計畫中止之相關爭議.....</b>	146
<b>(一) 台中會展中心開發興建暨營運BOT案.....</b>	146
1. 背景事實.....	146
2. 爭點.....	147
3. 法院見解.....	147
<b>(二) 三峽生命園區興建營運BOO案.....</b>	150
1. 背景事實.....	150
2. 本件爭點.....	151
3. 法院見解.....	151
<b>二、營運階段所發生之爭議—交九轉運站費率變更.....</b>	153
<b>(一) 背景事實.....</b>	153
<b>(二) 爭點.....</b>	153
<b>(三) 法院見解.....</b>	153
<b>三、其他類型之爭議.....</b>	155
<b>(一) 與第三人有關之爭議.....</b>	155
1. 第三人提起撤銷環境影響評估訴訟.....	155
2. 第三人不服未獲選為最優先申請人.....	156

(二) 設計興建階段常見爭議.....	157
(三) 營運階段常見爭議.....	157
貳、 現行紛爭解決機制.....	158
第三節 與日本PFI法之比較與借鏡.....	162
壹、 制度方面.....	162
貳、 可資借鏡對象.....	166
<b>第五章 結論 .....</b>	<b>168</b>
<b>第一節 研究回顧.....</b>	<b>168</b>
壹、 PFI制度之核心：風險分擔及追求VFM.....	168
貳、 PFI法運作機制與實施流程 .....	168
參、 現況統計與實務案例之研討.....	169
肆、 獎參條例及促參法之概要、實施狀況與問題檢討 .....	171
伍、 我國法現行紛爭解決機制.....	173
陸、 與日本PFI之比較與借鏡.....	173
<b>第二節 未來展望.....</b>	<b>174</b>
壹、 可試圖引進購買服務型方式.....	174
貳、 在可行性評估中納入VFM評估 .....	175
參、 將來可研究之課題.....	175
一、 日本PFI事業訴訟案件較少之原因 .....	175
二、 事業實施狀況之後續追蹤.....	175
<b>參考文獻.....</b>	<b>176</b>
<b>附錄 190</b>	
<b>附錄一 PFI法中譯(節譯).....</b>	<b>190</b>
<b>附錄二 PFI基本方針全文中譯 .....</b>	<b>208</b>
<b>附錄三 風險分擔指引全文中譯 .....</b>	<b>224</b>
<b>附錄四 VFM指引全文中譯 .....</b>	<b>238</b>

## 《圖目錄》



圖 1	英國 PFI 事業者選定程序(競爭性交涉程序) .....	15
圖 2	英國截至 2016 年所簽訂之 PFI 計畫數量及其資本價值 .....	25
圖 3	PSC 及 PFI-LCC 之計算 .....	39
圖 4	VFM 計算之方式 .....	40
圖 5	PFI 事業基本關係構造圖 .....	48
圖 6	PFI 事業實施流程圖及各階段公共設施之管理者職責 .....	56
圖 7	各選定事業關係人之間契約關係範例圖 .....	62
圖 8	契約關係範例圖(以基本協定為中心) .....	63
圖 9	公共設施經營權流程關係圖： .....	79
圖 10	公共設施經營權流程圖 .....	81
圖 11	PFI 事業之案件數及契約累積金額之變化圖 .....	87
圖 12	各都道府縣實施之現狀 .....	89
圖 13	促參案件實施流程圖 .....	142

## 《表目錄》



表 1	日本 PPP 方式所可採取之手段： .....	9
表 2	PPP 實施方式各項業務內容之任務分配： .....	11
表 3	英國 ADR 方式概要： .....	18
表 4	PFI 法之立法時序表： .....	26
表 5	地方公營企業與第三部門的效率性有關要因之比較 .....	31
表 6	第三部門與 PFI 的角色分擔之原則 .....	32
表 7	五原則三主義之概要： .....	35
表 8	PSC 計算方式 .....	36
表 9	PFI-LCC 計算方式 .....	37
表 10	VFM 計算之步驟： .....	37
表 11	關於 PFI 事業階段所面臨之風險及其分擔原則 .....	41
表 12	PFI 法各章節規定概覽： .....	43
表 13	內閣府制頒之各種基本方針： .....	44
表 14	由其他行政組織所制定之指引： .....	44
表 15	PFI 方式與傳統政府採購方式之差異 .....	46
表 16	PFI 方式與第三部門方式之差異 .....	47
表 17	PFI 法第 2 條之事業設施類型： .....	49
表 18	各 PFI 事業方式階段間官民任務分擔 .....	54
表 19	PFI 標準契約書範本章節概要 .....	64
表 20	眾議院赤坂議員宿舍整備事業風險分擔表 .....	74
表 21	導入公共設施營運權之優點： .....	80
表 22	各領域別 PFI 事業實施現狀之統計表： .....	87
表 23	各類型 PFI 事業之事業件數： .....	89
表 24	各設施類型及案件數統計： .....	90
表 25	美禰市社會復歸促進中心之事業概要及沿革表： .....	92
表 26	本件事業之公私部門所負責之業務內容概要表： .....	93
表 27	事業計畫審查結果及招標結果 .....	95
表 28	加分項目審查結果 .....	95
表 29	中央合同廳舍第七號館事業概要： .....	100
表 30	事業計畫及民間收益設施加分項目審查結果 .....	101
表 31	設施整備、維持管理及營運加分項目審查結果 .....	102
表 32	綜合評估結果 .....	105
表 33	福岡市海水浴運動中心事業內容概要 .....	107
表 34	本件事業之審查結果概要 .....	108
表 35	近江八幡市民醫院整備營運事業費用 .....	112
表 36	近江八幡市民醫院整備營運事業之 VFM .....	112

表 37 30 年間的醫院事業費用總額對比 .....	112
表 38 本件事業自導入 PFI 到合意解約之時程表 .....	114
表 39 本件事業之事業內容： .....	126
表 40 本件事業之加分審查項目： .....	128
表 41 本件事業之審查結果： .....	129
表 42 本件事業各投標人之資料： .....	132
表 43 促參案件實施成果統計 .....	143
表 44 促參法與政府採購法招標方式之差異： .....	144
表 45 協調委員會、仲裁以及訴訟途徑之比較表： .....	160
表 46 促參法與 PFI 法之比較表 .....	163



## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機

1980 年代末期，因世界經濟情勢丕變，以及福利政策逐漸完備，使得政府在公共服務上之開支日益增加，各國政府無不面臨公共支出劇增以及財政收支短絀等險峻財政難題。而在「公私協力」乙詞提出之後，官民之間之合作關係，霎時成為顯學，許多國家即爭相研擬採用並立法推動。其中又以官方及民間合作，由民間負責興建、營運，在契約期間屆滿後，移轉設施之所有權予公共主體之「BOT」等官民合作模式，因可立即減少政府當下之支出卻可提供公共服務，更是受到矚目與重視。

我國也搭上這股公私協力之浪潮，自 1984 年「獎勵民間參與公共建設條例」(下稱獎參條例)公布施行，以及 1989 年「促進民間參與公共建設法」(下稱促參法)公布施行以來，在國內的重大公共建設上，不乏許多經由 BOT 方式在內，經由政府與私人共同參與公共建設之方式，以進行特定建設之例。舉凡台北 101、臺北大巨蛋、台灣高鐵、高雄捷運、台北交九轉運站等重大建設均屬之。中央乃至於地方政府頻繁地以渠等方式，引進民間資金用於支持公共建設，無非是緣於國庫財政窘迫，亟力尋求撙節開支的途徑，且寄望由民間以更高效率的營運方式，謀求政府、企業與國民之間最大利益。

然而，觀察部分案例實際運作之結果，往往不如政府當初規劃所設想之情況一般順利，有某些案件因為缺乏誘使民間投資之誘因，縱使政府一再提高招標金額，仍遲遲盼不到民間業者的參與<sup>1</sup>；某些案件則係民間業者投標後，發生棄標、進度不如預期乃至於無法履約等事由<sup>2</sup>；又或者部分案例中，民間業者在公共建設完工後，因經營環境改變或使用者利用情形不如預期，導致營收無法維持經營

<sup>1</sup> 例如高雄市政府以 BOT 方式招標之「旗津沙灘渡假旅遊開發案」、「蓮潭湖畔休閒旅館開發案」以及「捷運凹子底站旁商業區開發案」，均歷經數次招標無人投標，見自由時報 2016 年 12 月 21 日報導「高市 3 大 BOT 案頻流標 議員促讓利」，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1064000>，2017/5/29 最後瀏覽。其他案例，如高雄輕軌捷運環狀線原擬採行 BOT 方式招標，但歷經兩次流標後，高雄市政府決定收回自建改採 OT 方式交由高雄捷運公司經營，見民視 2011 年 11 月 8 日報導「放棄 BOT 高市輕軌改自辦」，<https://tw.news.yahoo.com/放棄-bot-高市輕軌改自辦-061113197.html>，2017/5/29 最後瀏覽。

<sup>2</sup> 早期案例如 1996 年由長生國際開發股份有限公司經評選為最優申請人之中正國際機場捷運 B OT 案(現桃園機場捷運)，於 1998 年得標後原訂於 2000 年通車，然因得標人無力達成契約規定之通車目標，因此政府在 2002 年收回自建。近期案例，如國立海洋科技博物館之海洋生態展示館 BOT 案於 2015 年 2 月發包動工，原訂 2017 年 5 月 13 日完工，然至 2017 年 5 月底，基礎工程仍未完成，工程進度嚴重落後。見蘋果日報 2017 年 5 月 27 日報導「政府委託 15 億水族館蓋 2 年 沒看到柱子」，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170527/37664409/>，2017/5/29 最後瀏覽；另參中央社報導「基隆海生館生不出 廠商：明年完工」，<http://www.cna.com.tw/news/alloc/201705270194-1.aspx>，2017/5/29 最後瀏覽。

而面臨經營危機等，均屬於不利於民間參與投資之因素。此外，官民之間不透明的投資關係以及弊病叢生的報導<sup>3</sup>，以上種種因素使得「促參」、「BOT」等用語在輿論上普遍印象不佳。除了上述問題外，實務上亦曾發生民間與政府部門因未預先決定特定風險歸屬，導致風險實現時無人承擔或由不適宜承擔者承擔風險；或者官民之間對於促參案件事項之權責劃分不明確，致使某事項本應交由適合之一方進行者，卻成為不適合進行者之責任，其結果造成公私雙方互相推卸責任，兩敗俱傷。例如公私合作興建鄰避設施時，因為促參契約中未明訂與當地居民溝通協調之負責者，致使居民抗爭而使設施最終無法順利興建即屬適例。

此外，促參法、獎參條例之本文以及子法在規範上過於簡陋，制度設計之不完備，亦應予以檢討，例如在獎參條例中，漏未規定於事業面臨破產等無法營運之情事時，政府得強制接管之法源，在高鐵發生財務危機時，政府無法直接介入，而必須透過修法後以減資再增資之方式迂迴解決。另一方面，官民之間對於促參法認知上之差異，以及忽略地方及中央法規管制密度，使得原本期待經由促參法投資契約詳盡規範官民間權利義務之美意無法實踐，契約內容屢屢受到各種強行規定之挑戰。再者，行政部門因擔憂受到圖利財團之指責，而對於契約規範謹慎解釋，致使契約自由之優勢無法充分發揮，也造成官民之間的不信任以及互相推責，以上種種問題均體現在我國現行促參案件之運作上<sup>4</sup>。

而觀察鄰國日本，其政府在公私協力的推展與促進上，亦不遺餘力。自 1990 年代末期以降，經濟泡沫化所導致日本政府及地方公共團體財政困難化，行政改革<sup>5</sup>及財政改革已迫在眉睫。為在力求節約公共支出之同時，仍維持提供國民公共服務，日本政府將目光移轉至民間參與上<sup>6</sup>。為此，日本政府乃以 1990 年代發祥於英國之 PFI 制度為本，經過數次內閣修正與國會討論後，終於在 1999 年制定及施行「關於促進活用民間資金於公共建設之整備之法律」，也就是所謂的「PFI 法」，經由將大量公共服務轉換為 PFI 方式實施，日本政府盼望透過引進民間經驗、創意想法及成本控管等公部門較難獲得之優勢，達成維持服務品質及以低廉價格提供公共服務等利點。日本政府並且成立 PFI 促進室等機構，致力於全國各

<sup>3</sup> 例如臺北市長柯文哲在 2015 年上任後提出之五大案：「臺北大巨蛋」、「新店美河市」、「雙子星 C1D1 開發案」、「松山文創園區」以及「三創數位園區」。見自由時報 2016 年 7 月 12 日報導「五大案四落幕 大巨蛋棘手續攻防」，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1009844>, 2017/6/11 最後瀏覽。

<sup>4</sup> 參林明鏘(2015)，〈臺灣 BOT 的制度缺陷與修法建議〉，《月旦裁判時報》，36 期，頁 51。其他類似檢討，參「公私合作與法律治理」研討會會議綜述(2013)，國立政治大學法學院公法學中心主辦。

<sup>5</sup> 日本在 1970 年代開始行政改革，主要改革目標為近代化及現代化，具體手法包含制定行政程序法、資訊公開法、個人資訊保護法、地方分權關連法、修正行政訴訟法等一連串改革措施。參塙野宏、岡田正則、人見剛(2008)，〈立法による行政の変革と公法学—塙野宏先生に聞く〉，《法律時報》，80 卷 10 號，頁 4 以下。

<sup>6</sup> 有關日本公私協力歷史淵源之介紹，可參人見剛(2010)，〈公私協働の最前線の課題——二〇回の連載を振り返って〉，《法律時報》，82 卷 2 號，頁 106-107。

地推廣 PPP/PFI 事業之興辦，預計將 PFI 事業規模從現行的 10~12 兆日圓，擴增為 21 兆日圓(2013~2022 年 10 年間)<sup>7</sup>。日本實務上 PFI 事業之案例相當多元，從行政部門所屬辦公廳舍、下水道設施、學校、醫院、監獄、美術館、運動設施到國際機場整備等，不乏許多類型及規模各異之個案，大致而言較我國現有之事業類型更為豐富。

而在行政院促進民間參與公共建設推動委員會第 44 次會議中，財政部即報告有關我國推動 PFI 制度之現狀，並訂有「政府購買公共服務型促參計畫作業原則草案」<sup>8</sup>，且已在 2014 年完成「委託訂定 PFI 計畫相關作業指引專業服務採購案結案成果報告」<sup>9</sup>，足見政府亦有意推行 PFI。時值 2017 年 3 月，我國政府提出中央政府預算金額達 8,824 億元之「前瞻基礎建設計畫」<sup>10</sup>，其中包含軌道建設(城際軌道、都會區捷運等)、水環境建設(水庫更新改善、節水系統、水環境改善計畫等)、數位建設(資安基礎建設等)及綠能建設(太陽、風力光電、綠能科學城等)共計四大項目，均有採行促參方式之潛力。本文撰寫之目標，係冀望藉由考察我國目前關於公私協力現狀之實務上問題，並參考日本在實施民間參與公共建設之法治面及實務面的經驗，思考借鏡目前我國相關法制之建置上是否完善，檢討有無可改進之處，同時探討防治弊病發生之手段，企盼能對於公私協力制度有更深層的認識之前提下，為我國民間參與公共建設之法制面，提出若干建言，使促參制度之美意得以充分發揮。

## 第二節 研究範圍與論文架構

承上所述，本文主要係以日本 PFI 法之法制及實務面操作經驗及案例分析為核心，探討績效優良的案例，並檢討成效不彰的事案，以反思與檢討我國目前促參法制上之若干問題。因此本文在研究範圍上，於台灣法部分集中於促進民間參與公共建設法以及獎勵民間參與交通建設條例及其實務判決；於日本法部分集中

<sup>7</sup> 其中合資事業預期目標為 7 兆日圓；收益型事業為 5 兆日圓；公有不動產活用事業為 4 兆元；其他事業計 5 兆日圓。內閣府民間資金等活用事業推進室（PFI 推進室）網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjou.pdf)，頁 7，2017/4/10 最後瀏覽。

<sup>8</sup> 於 2013 年 6 月 4 日召開，會議資料見財政部促參司網頁，

<http://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/Refers/Refer/View1.aspx?fld=2855>，2017/6/11 最後瀏覽。草案內容參李建榮(2013)，《我國引進民間融資提案(PFI)法制化之研究》，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 38-41。

<sup>9</sup> 結案成果報告全文見財政部促參司網頁，

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=TR3QOGSYEWU%3d>，2017/6/11 最後瀏覽。

<sup>10</sup> 本計畫為 8 年期程，自 2017 年起至 2024 年止，以編列特別預算之方式，支應四大類型建設項目所需之經費，「前瞻基礎建設特別條例」已於 2017 年 7 月 5 日三讀通過，並於 2017 年 7 月 7 日經總統以華總一義字第 10600085601 號公布全文 15 條；至於詳細基礎建設之預算案，截至本文完稿前，仍在立法院審議中。有關前瞻基礎建設之各項詳細計畫內容，可見行政院前瞻基礎建設計畫網頁，<http://achievement.ey.gov.tw/cp.aspx?n=1E42BEB0F68720CB>，2017/5/29 最後瀏覽。

於日本 PFI 法及其實務案例之研究，希冀藉由考察日本 PFI 之經驗，檢驗台灣目前相關制度運作上的問題，以作為參考借鏡。

在論文架構上，本文將於第二章先行就 PFI 制度之起源地英國為首，從其發祥背景、實施內容概要、實施事業類型、實施狀況以及現行 PFI/PF2 制度作簡要介紹，之後，本章續就日本引進 PFI 法之契機、歷史因素及預期效果等基礎背景進行研討，透過整理相關文獻，對日本 PFI 法之誕生有初步認識，包含 PFI 法的簡要介紹、實施個案、紛爭處理在內；第三章則係就目前日本實施 PFI 事業之現況，從法制與實務面上予以討論，以期進一步了解 PFI 在日本運作的現狀；第四章係就我國促參法及獎參條例之立法與實務為概略介紹，本文並試圖整理實務上常見之紛爭類型，進而推導問題之成因，並借鏡日本 PFI 法之經驗，探討可行之改善方式與相關配套措施；最後在第五章總結本文研究結果，並提出未來可研究之課題作為結尾。

### 第三節 名詞定義及概念釐清

#### 壹、名詞定義

關於本文所使用之用語，因涉及外文用語翻譯，為力求統一及行文簡便，經綜合參照我國及日本相關法律條文、實務及學界慣用語，統整後悉依下列定義及略語稱之：

- PFI：Private Finance Initiative，有論者將其譯為「民間財務啟動」<sup>11</sup>；有論者則譯為「民間融資提案」<sup>12</sup>，本文以下均以「PFI」稱之。
- PFI 法：日文為「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(1999 年 9 月 24 日施行，平成 11 年 7 月 30 日法律第 117 號)」，直譯後應為「關於藉由活用民間資金於促進整備公共設施之法律」，有論者譯為「藉由民間資金等活用以促進整備公共建設等之法令」<sup>13</sup>；有論者則譯為「民間融資提案制度法」<sup>14</sup>，為求行文簡潔，本文以下均以「PFI 法」稱之，全文節譯見附錄。
- PFI 指引，係指由日本內閣府依據 PFI 法所制訂公布，與 PFI 事業實施有關之方針，包含以下方針在內：

<sup>11</sup> 林淑馨(2005)，《日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例》，「公共行政學報」，16 期，頁 3；林淑馨(2013)，《檢證：民營化、公私協力與 PFI》，台北：巨流，頁 80。

<sup>12</sup> 行政院公共工程委員會(2009)，《我國民間參與公共建設導入 VfM 評估模式之建置》，行政院公共工程委員會專案研究計畫，計畫主持人：王明德教授，頁 1。李建榮(2013)，《我國引進民間融資提案(PFI)法制化之研究》，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 1。

<sup>13</sup> 洪美菁(2013)，《公共建設財務新策略—推動政府購買服務型(PFI)促參計畫》，當代財政，30 期，頁 77。

<sup>14</sup> 林淑馨(2015)，〈民間融資提案制度的理想與現實：以日本為例〉，《民主與治理》，第 2 卷第 1 期，頁 44。

- PFI 基本方針：關於實施藉由活用民間資金於公共事業之整備相關事業之基本方針，日文為「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針(平成 12 年 3 月 13 日總理府告示第 11 号」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>15</sup>，全文中譯見附錄。
- 事業實施流程指引：關於 PFI 事業實施流程之指引，日文為「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>16</sup>。
- 風險分擔指引：關於 PFI 事業風險分擔等指引，日文為「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>17</sup>，全文中譯見附錄。
- 契約指引及注意事項：關於契約之指引—有關 PFI 事業契約之注意事項，日文為「契約に関するガイドライン—PFI 事業契約における留意事項について」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>18</sup>。
- VFM 指引：關於 VFM 之指引，日文為「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>19</sup>，全文中譯見附錄。
- 公共設施營運權指引：關於公共設施營運權及公共設施營運事業之指引，日文為「公共施設等運營権及び公共施設等運營事業に関するガイドライン」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>20</sup>。
- 監督指引：關於監督之指引，日文為「モニタリングに関するガイドライン」，最新修正公布於 2015 年 12 月 18 日<sup>21</sup>。
- 地方公共團體 PFI 指引：有關地方公共團體導入 PFI 事業之指引，日文為「地方公共團體における PFI 事業導入の手引き」，最新修正公布於 2005 年。
- 地方公共團體購買服務型 PFI 手冊：地方公共團體購買服務型 PFI 事業實施程序簡化手冊，日文為「地方公共團體向けサービス購入型 PFI 事業実施手続き簡易化マニュアル」，最新修正公布於 2014 年 6 月<sup>22</sup>。

<sup>15</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/kaisei/pdf/h27kaisei\\_kihonhoushin.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/kaisei/pdf/h27kaisei_kihonhoushin.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>16</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/process\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/process_guideline.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>17</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk\\_buntan\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk_buntan_guideline.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

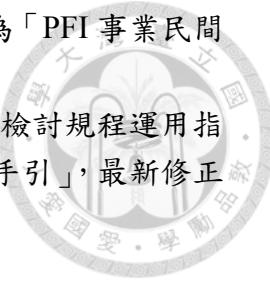
<sup>18</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/keiyaku\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/keiyaku_guideline.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>19</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>20</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken_guideline.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>21</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring_guideline.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>22</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/7kai/pdf/shiryo\\_07-s2.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/7kai/pdf/shiryo_07-s2.pdf)，2017/6/14 最後瀏



- PFI 民間提案手冊：PFI 事業民間提案推動手冊，日文為「PFI 事業民間提案推進マニュアル」，最新修正公布於 2014 年<sup>23</sup>。
- 優先導入 PPP/PFI 手法指引：優先導入 PPP/PFI 手法之檢討規程運用指引，日文為「PPP/PFI 手法導入優先的檢討規程運用の手引」，最新修正公布於 2017 年 1 月<sup>24</sup>。
- PFI 推進室：指日本內閣府民間資金等活用事業推進室。
- PFI 推進委員會：指日本內閣府民間資金等活用事業推進委員會。
- PFI 事業契約範本：指由 PFI 推進委員會所公布之「PFI 標準契約 1(公用設施整備型・購買服務型)」契約範本，日文為「PFI 標準契約 1 (公用施設整備型・サービス購入型版)」，最新修正公布於 2010 年<sup>25</sup>。
- PFI-LCC：PFI-Life Cycle Cost，指實施 PFI 事業時整體事業期間財政負擔的預估額的現值。
- PPP：Public Private Partnership，係指官民合作，詳參本節下述貳、概念釐清。
- PSC：Public Sector Comparator，指由公共部門自行實施事業時，於整體事業期間所有公共財政負擔預估額之現在價值。
- SPC：Special purpose Company，或稱 SPV，Special purpose vehicle，本文採 SPC，指以實施特定 PFI 事業為唯一目的而設立之特別目的公司。
- VFM：Value For Money，指給付對於所支付之代價價值最高之服務，有譯為「物有所值」<sup>26</sup>、「物超所值」或「財政支出價值」<sup>27</sup>，本文以下均以「VFM」稱之。
- Project Finance：有譯為專案融資<sup>28</sup>，意指在 PFI 事業過程中以 PFI 事業做為資金籌措手段之方式。
- 選定事業：指依據 PFI 法第 7 條規定選定為特定事業之事業。
- 選定事業者：指依據 PFI 法第 8 條規定公開徵求後選定為事業實施者。
- 事業契約：指公共設施之管理者與民間事業者之間，依據 PFI 法規定所締結有關 PFI 事業之契約。
- 民間事業者：指依據 PFI 事業契約而實施 PFI 事業之民間事業者。

---

覽。

<sup>23</sup> 全文見內閣府網頁，<http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/tsuutatsu/26fy/pdf/minkanteian-manual.pdf>，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>24</sup> 全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>25</sup> PFI 契約範本之中譯，可參行政院公共工程委員會(2012)，《日本 PFI 法、基本方針及標準契約(日譯)》，行政院公共工程委員會專業服務案結案報告，研究單位：建業法律事務所，計畫主持人：陳彥勳，頁 75-157。

<sup>26</sup> 王明德、張倩瑜、周慧瑜(2009)，《我國民間參與公共建設導入 VfM 評估模式之建置》，行政院公共工程委員會專業服務案，頁 1。

<sup>27</sup> 林淑馨(2013)，《檢證：民營化、公私協力與 PFI》，台北：巨流，頁 86。

<sup>28</sup> 參陳宗益(2009)，《促進民間參與公共建設法－融資研究》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，頁 60；陳博亮(2005)，《專案融資計畫案財務可行性及風險評估模式之建構-以台灣高鐵計畫為例》，國立交通大學管理學院經營管理學程碩士論文，頁 1。

- 公共設施之管理者：指依據 PFI 法規定實施 PFI 事業之各省各廳首長、地方公共團體首長或欲實施特定事業之地方公共團體首長、獨立行政法人、特殊法人及其他公共法人。
- 促參法：促進民間參與公共建設法。
- 促參細則：促進民間參與公共建設法施行細則。
- 獎參條例：獎勵民間參與交通建設條例。
- 獎參細則：獎勵民間參與交通建設條例施行細則。
- 政採：政府採購法。
- 作業指引：中華民國 95 年 11 月 2 日財政部發布「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引」，中華民國 104 年 5 月 15 日財政台財促字第 10425507251 號函廢止。
- 權利金設定及調整原則：中華民國 105 年 1 月 27 日財政部台財促字第 10525501020 號函訂定「促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則」。
- 協調委員會指引：中華民國 105 年 1 月 13 日財政部台財促字第 10525500270 號函訂定「促進民間參與公共建設履約爭議協調委員會運作指引」。
- 民間申請參與公共建設辦法：中華民國 105 年 4 月 11 日財政部台財促字第 10525504460 號令發布施行「民間自行規劃申請參與公共建設作業辦法」。

## 貳、 概念釐清

由於本文係以日本及我國民間參與公共建設為研究核心，故有就傳統「公私協力」(PPP)<sup>29</sup>以及「PFI」兩者之間之概念先予以釐清之必要，以利清楚界定本文之研究範圍限定於「PFI」而非「公私協力」，以下謹就 PPP 及 PFI 之起源、概念及其差異簡要探討：

### 一、 PPP 與 PFI 之辨異

#### (一) PPP 之起源

所謂公私協力行為(Public private partnership, PPP or P3 or 3P)，係指：「作為一種公部門為履行行政任務，而與民間私部門間所採取的合作關係。」<sup>30</sup>。PPP 並非近代始開創之概念，以 PPP 中常見的「特許」(concession，即某一私人得以排

<sup>29</sup> 有關我國法上公私協力概念相關討論之論述甚豐，可參程明修(2000)，〈經濟行政法中「公私協力」行為形式的發展〉，《月旦法學雜誌》，60 期，頁 174-182；詹鎮榮(2003)，〈論民營化類型中之「公私協力」〉，月《旦法學雜》誌，102 期，頁 8-29；程明修(2005)，〈行政行為形式選擇自由—以公私協力行為為例〉，《月旦法學雜誌》，120 期，頁 56 以下；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》，13 卷 2 期，頁 45 以下；吳志光(2008)，〈公私協力行為之公法化趨勢—以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之實務見解為核心〉，《輔仁法學》，36 期，頁 1-55；程明修(2010)，〈公私協力契約與行政合作法—以德國聯邦行政程序法之改革構想為中心〉，《興大法學》，7 期，頁 72 以下。

<sup>30</sup> 吳志光(2008)，〈公私協力行為之公法化趨勢—以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之實務見解為核心〉，收錄於吳志光、陳英鈴、林明鏘著(2016)，《公私協力相關法制規定》，頁 3。

他性營運、維護及發展某一基礎建設或公共服務以獲取經濟利益)為例，有論者認為最早可追溯至羅馬帝國(27BC-395AD)時代，在當時特許係作為一種法律制度，廣泛使用於道路建設、公共澡堂以及市場之經營上<sup>31</sup>。之後，在有關中世紀的歐洲之案例，較為著名者屬 1438 年法國人”Luis de Bernam”被賦予河流特權，使其得以收取往來萊茵河商品之費用，其他案例如 1792 年法國 Perrier 兄弟被賦予巴黎的水分配權等，此等權利於法國稱之為「公共合作特權」或「公共任務特許契約」(public works concession，法文為：concession de travaux publics)<sup>32</sup>。除上述所舉之法國案例外，在 17 世紀及 18 世紀的歐洲各國，亦開始出現對於基礎建設(如水路渠道、道路及鐵路等)採取由私人出資特許經營之契約，並隨之擴及中國、日本及美國。至於近代 PPP 的發展，在歷經政府擴大介入基礎建設部門之時期後，19 世紀末期至 1970 年代之間，轉變為由市場經濟所主導的基礎建設，並且活躍於 1980 及 1990 年代<sup>33</sup>。

## (二) PFI 之起源

1992 年，英國率先引進 PFI (Private Finance Initiative)作為取代國營企業之替代方案。依據英國 PFI 的構想，政府部門成為購買者，向企業購買所提供之服務，同時由企業提供為實施該服務所必要之固定資產。PFI 下主要的基礎建設管理及開發模式之一，即是透過契約轉移特定義務予私人，並使該私人執行基礎建設計畫或提供公共服務，且同時移轉特定風險予該私人企業。作為回饋，投資人將可獲得一段期間內使用該設施或服務之權利(通常是 15~30 年)，並且有權向外部使用者收取費用，或者同時由公共主體之預算支付開支。以英國所實施之 PFI 事業為例，大規模 PFI 事業包含英法海底隧道、第二塞文大橋以及英法海峽隧道連接鐵路(一號高速鐵路)。PFI 運用的領域十分多元，包含道路、地鐵、監獄、國防、醫療保健、行政辦公廳舍及電腦化等。法國建立起一套在 1990 年代私人企業及公共主體之間相當流行之公私合作模型，該模型之特徵在於由公共設施經營權人管理及維護公共設施，並向使用者收取費用以獲利<sup>34</sup>。

<sup>31</sup> Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz (2016), Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? UN Department of Economic & Social Affairs, DESA Working Paper No. 148 ST/ESA/2016/DWP/148. Pp2-3.  
[http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148\\_2016.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf)。Last visit: 4/10/2017.

See also [http://ppp4krakow.net/About\\_PPP/Definition,\\_origin\\_and\\_evolution/](http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition,_origin_and_evolution/). Last visit: 4/10/2017.  
<sup>32</sup> 亘理格(2009)，〈フランス法における公私協働 行政契約法の基層という視点から〉，《法律時報》，81 卷 5 號，頁 137。

<sup>33</sup> 有關美國、德國及歐盟公私協力關係之歷史發展，可參劉淑範(2011)，〈公私夥伴關係 (PPP) 於歐盟法制下發展之初探：兼論德國公私合營事業 (組織型之公私夥伴關係) 適用政府採購法之爭議〉，《臺大法學論叢》，40 卷 2 期，頁 512 以下。根據 OECD 之統計，自 1985 年起至 2009 年止，全世界之 PPP 計畫有 1,747 件，總金額達 6,450 億美元。而根據世界銀行之統計，在發展中國家，自 1989 年以來也有 102 國，共計 360 件之 PPP 計畫，可見全世界對於 PPP 方式之關注程度。參谷口博文(2014)，〈官民連携事業の推進策に関するカナダの事例報告—日本の PPP/PFI 政策へのインプリケーション〉，《都市政策研究》，16 號，頁 33。

<sup>34</sup> Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz (2016), Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? UN Department of Economic & Social Affairs, DESA Working Paper No. 148 ST/ESA/2016/DWP/148. Pp2-3. <http://w>

最常被作為借鏡的範本即是英國及法國所創立之模式，此類基礎建設之建造及管理契約逐步擴及鄰近國家，例如德國、義大利、西班牙、葡萄牙、荷蘭、斯堪地內維亞地區國家、冰島、希臘、捷克、保加利亞、羅馬尼亞及匈牙利等。PFI 模式也逐漸擴展至東亞國家，韓國在 1994 年制定公布相當於 PFI 法之「對於社會基盤建設之民間投資法」<sup>35</sup>，而日本則是在 1999 年制定 PFI 法。

### (三) PPP 與 PFI 之異同

英國在制度上並未嚴格區分 PPP 與 PFI，兩者在概念上亦十分近似，惟實際上 PPP 所包含之手法眾多，PFI 僅為其中之一，因此在概念上，PPP 屬於一個集合，而 PFI 即屬於 PPP 之數個子集之一。有論者認為 PPP 與 PFI 之間最大的差異在於：「PPP 未必係由民間出資，PFI 則必定涉及民間出資。」<sup>36</sup>。

而在日本內閣府 PFI 推進室所公布之「優先導入 PPP/PFI 手法之檢討規程運用指引」(2017 年 1 月)<sup>37</sup>中，對於 PPP 與 PFI 之間的區別有較為詳盡之說明，依據上述指引，所謂 PPP 係指「因行政與民間就公共設施之建設、維持管理及營運上進行合作，而活用民間之創意思考，進而追求財政資金之有效率使用及行政之效率化者」<sup>38</sup>，至於 PFI 則是屬於 PPP 下轄之子概念的一種，係指「基於 PFI 法規定，將民間之資金、經營能力及技術能力活用於公共設施之建設、維持管理及營運之手法」。由此可知，在日本 PFI 實務之認識上，PPP 所包含之手法較為多樣，PPP 並不等同於 PFI，而是 PFI 係屬於 PPP 旗下的手法之一。

表 1 日本 PPP 方式所可採取之手段<sup>39</sup>：

手段	定義
PFI(Private Finance Initiative)	係指基於 PFI 法所實施之方式。於提公共服務時，活用民間資金，委由民間事業者整備設施

<sup>35</sup> [www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148\\_2016.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf)。 See also [http://ppp4krakow.net/About\\_PPP/Definition\\_origin\\_and\\_evolution/](http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition_origin_and_evolution/). Last visit: 2017/4/10.

<sup>36</sup> 參荒木修(2008)，〈韓國における公私協働 PFI 制度を中心に〉，《法律時報》，80 卷 6 號，頁 70。有關韓國民間投資制度之沿革、介紹與實施狀況，詳參權奇法(2015)，〈韓國における PFI 制度の現状と課題〉，《愛媛法学会雑誌》，41 卷 3・4 合併號，頁 63 以下；另參金海龍、李孝慶(2009)，〈韓國における公私協働論議／公私協働契約の商法的觀点からの評価〉，《法律時報》，81 卷 2 號，頁 93-97。

<sup>37</sup> See [http://ppp4krakow.net/About\\_PPP/Definition\\_origin\\_and\\_evolution/](http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition_origin_and_evolution/). Last visit: 2017/4/10.

<sup>38</sup> 原文為：「『PPP/PFI 手法導入優先的檢討規程運用の手引』本文」，全文見日本內閣府 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，2017/4/25 最後瀏覽。

<sup>39</sup> 日本內閣府 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，頁 9，2017/4/25 最後瀏覽。

<sup>40</sup> 日本內閣府 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，頁 9，2017/4/25 最後瀏覽；另參國土交通省 <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/h25/h25-01.pdf>，2017/5/25 最後瀏覽。



	及提供公共服務之方式。
1. PFI 方式	係指民間事業者基於 PFI 事業契約，自公共設施之設計、建設、維持管理及營運以概括發包、性能發包及長期契約方式 <sup>40</sup> 所為之方式。
2. 公共設施經營權制度	係指民間事業者基於 PFI 事業契約，取得公共設施經營權而長期、概括實施公共設施經營事業之方式。
類似 PFI 之方式	係指非依 PFI 法之方式。雖未依據 PFI 法實施，然從實際上係將設施整備及提供公共服務委由民間為之此點來看，與上述 PFI 方式十分類似。
3. DB(Design & Build) · DBO(Design Build & Operate) · DBFO(Design Build Finance & Operate) 等	係將設施之設計與建設以概括發包及性能發包交由民間事業者實施之方式(DB)；其它包含設施之設計、建設以及營運概括發包由民間業者實施之方式(DBO)，以及包含民間自行籌措事業所需資金之方式(DBFO)。
指定管理者制度	指依據地方自治法之方法。將公共設施之維持管理及營運交由管理者所指定之民間事業者實施之方法。指定管理者可將公共設施之使用費用充當自身收入。
概括性委託管理	指將維持管理業務以複數年度契約及性能發包概括發包、性能發包予民間事業者之委託方式
民設公營	指由民間事業者設計及建設設施，由公共主體負責維持管理及營運之方法。(關於設施之整備有民間事業者移轉或出租予公共主體等方式)
民設民營(除 PFI 方式以外)	指非依據 PFI 法，而由民間事業者實施設施之設計、建設、維持管理、營運之方法。
構造改革特區制度	依據構造改革特區法之委託契約
市場化試驗	依據公共服務改革法之委託契約
外包	其他承攬契約或委託契約等

<sup>40</sup> 實務上締結之 PFI 契約大多數均屬於長期繼續性契約，通常須仰賴創造安定之現金流，並且以 Project Finance 方式籌措事業資金為其主要特徵。參美原融(2003)，〈PFI の金融・法務の実践はどうあるべきか 一現状または将来はー〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 31。在 PFI 法剛上路初期，實務上對於長達 30 年之事業期間並未感到訝異。參青木文哉、赤羽貴、稻村幸仁、江口直明、高石英也、徳島勝幸、山下明男(2003)，〈PFI の現状と展望 一金融機関から見た実務上の留意点ー〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 11。有關 Project Finance 之介紹，參江口直明、塙谷昭子、豊原信治(1999)，〈日本におけるプロジェクト・ファイナンスの法律的側面（上）〉，《金融法務事情》，1565 号，頁 36-43；江口直明、塙谷昭子、豊原信治(2000)，〈日本におけるプロジェクト・ファイナンスの法律的側面（下）〉，《金融法務事情》，1567 号，頁 74-82；江口直明(2002)，〈日本におけるプロジェクトファイナンスの最近の論点〉，《金融法務事情》，1646 号，頁 6-13。

民營化 <sup>41</sup>	將國有/公有事業改組為公司型態經營
獨立行政法人	設立獨立行政法人

表 2 PPP 實施方式各項業務內容之任務分配<sup>42</sup>：

實施方式	業務內容			
	設計	建設	維持管理	營運
傳統方式	公設		公營	
	委託設計公司	委託建設公司	直營或委託維持管理公司	直營或委託營運公司
PFI 方式 (PFI 法)	民設		民營	
	PFI 事業者依據事業契約概括實施			
公共設施經營權制度(PFI 法)			民營	
	PFI 事業者依據公共設施經營權實施契約概括實施			
類似 PFI 之方式(DB)	公設			
	向民間事業者概括性發包			
類似 PFI 之方式(DBO)	公設		公營	
	向民間事業者概括性發包			
概括性委託管理			公營	
	向民間事業者概括性發包			
指定管理者制度			公營	
	指定管理者(民間事業者)			
民設公營	民設		公營	
	民間事業者實施設計及建設業務		直營或委託管理公司	直營或委託營運公司
民設民營	民設		民營	
	民間事業者實施設計、建設、維持管理及營運業務(PFI 方式外)			

有論者另外提出關係式，其指出(一)PPP=PFI=DBFO≠BOT，理由在於英國並未嚴格區分 PPP 以及 PFI，而 DBFO 可能與 PPP 及 PFI 混為一談，但 BOT 在本質上與 PFI 並不相同；(二) { (PFI=DBFO) ≠BOT } ⊂PPP，並支持第二種關係式，理由在於因 PFI 前半段之實質內容係民間參與公共建設之設計、興建、籌

<sup>41</sup> 民營化之用語依據日本通說之理解，係指如同三公社(即 1.「日本專壳公社」改組為「日本たばこ産業」及「塩事業センター」兩間公司、2.「日本電信電話公社」改組為「NTT グループ」以及 3.「日本国有鉄道」改組為「JR グループ」及「日本国有鉄道清算事業團(1998 年 10 月 22 日解散)」)一般採取之民營化，自原本由國家所實施之任務中，將該擔當組織單獨切割，而使其民間組織化(即脫國有化)。參原田大樹(2008)，〈民營化と再規制—日本法の現状と課題〉，《法律時報》，80 卷 10 号，頁 54。

<sup>42</sup> 本文自製。

資與營運，故 PFI 近似於 DBFO，而後半段屬於民間出售公共服務，由政府負責採購，故具有公私協力關係，因此將 PFI 與 DBFO 視為相似之方式，但仍與 BOT 不同，不過此三者都屬於 PPP 中<sup>43</sup>。

本文係將 PPP 公私協力視作最廣義之概念，其涵蓋各式民間與官方之間合作之手段，在 PPP 之下，DBFO 與 PFI 是兩種不同的途徑，特別是日本法上所稱之 PFI 手法，必須侷限在適用 PFI 法規定下所實施者，雖然 DBFO 與 PFI 在實質內容上非常相近，不過終究非適用 PFI 法，故本文將其視為不同之公私協力手法。另外，PFI 手法包含的方式相當多，在本文的認識之下，BOT 僅是屬於 PFI 下的方法之一，並非即代表 PFI，故本文之關係式應為 $\{(BOT \subset PFI) \neq DBFO\} \subset PPP$ 。

此外，必須說明者為，有部分論者將 PFI 理解為購買服務型事業方式，不過本文所理解者，係 PFI 法 $\neq$ 我國促參法，亦即本文認為 PFI 法原則上即等同於日本的促參法，而不單僅是侷限在購買服務型之事業方式，故本文將以此為前提進行討論<sup>44</sup>。

---

<sup>43</sup> 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〉，《財政研究》，44 期 5 卷，頁 6。

<sup>44</sup> 感謝江嘉琪老師對於 PFI 法及我國促參法兩者之間的定位及區別上提出建議。

## 第二章 日本 PFI 法制之說明



### 第一節 PFI 之意義

#### 壹、起源於英國之 PFI

##### 一、英國 PFI 概說

###### (一) 立法背景與近年轉變

追本溯源，PFI 發祥於柴契爾政權下的英國，當時的目標在於找出高失業率及高昂公共支出之解決方案，而被提出的解答包括國有企業的民營化、導入強制競爭投標機制<sup>45</sup>、政府外包化(outsourcing)以及引進行政法人制度<sup>46</sup>(executive agency)，並朝著小政府及提升公共服務的效率邁進。1992 年，時任財政大臣的 Norman Lamont 發表有關「增加私人財務資本計畫投入領域手段」之聲明，此即現今 PFI 的前身，以私人投資人負責處理設計、建造、財務及營運(Design, build, finance and operation, DBFO)。工黨於 1997 年執政後延續 PFI 政策，至 2010 年 PFI 逐漸開始轉型為 PF2。

依據英國財政部的定義，所謂 PFI 係指：「公部門以契約向私部門購買具有特定產出、以長期間為基礎之價值服務，且包含維護或建設必要基礎設施者。此用語亦涵括財政上自立計畫(例如塞文二橋)，由私部門供應者設計、建造、籌資及營運某一資產，並且以直接向該資產之私人使用者收費以支應所有支出，且限制公部門之參與僅限在為使該計畫運作之計畫、許可及其他法定程序上之協助。」<sup>47</sup>

###### (二) 英國 PFI 實施之樣貌

<sup>45</sup> 強制競爭投標(Compulsory competitive tendering, CCT)是一種促進將行政服務委由民間進行的機制，以地方自治體所提供的特定行政服務為對象，強制地進行官方與民間的競爭投標，並以得標者作為該服務之實施者。

<sup>46</sup> 行政法人(Executive agency)是指將行政機關所負責的執行機能及行政服務的提供業務移交給執行機構，是一種行政組織再造的機制。組織的長官是以公開招募的方式選出，並與所管業務大臣之間締結契約，於契約範圍內全權交付責任、權限及財源等。行政機關則擔任執行機構機關的業績評估指標的開發以及監管機能。在種類上又分為一般行政署(General Executive Agency)；營運基金(Trading Fund)；非部會政府機關(Non-Ministerial Department)三種。

<sup>47</sup> 原文為：Definition : the public sector contracts to purchase quality services , with defined outputs , on a long-term basis from the private sector , and including maintaining or constructing the necessary infrastructure. The term also covers financially free-standing projects (e.g. The Second Severn Bridge) where the private sector supplier designs , builds , finances and then operates an asset and covers the costs entirely through direct charges on the private user of the asset , with public sector involvement limited to enabling the project to go ahead through assistance with planning , licensing and other statutory procedures.") H.M. Treasury (2000) Public Private Partnership: The Government's Approach, p47，轉引自佐佐木仁(2012)，《PFI 事業における VFM 評価に関する研究》，神戶大學博士論文，頁 6。

英國 PFI 實施之種類分為以下三者<sup>48</sup>：

1. 第一類型：公共服務提供型(Service sold to the public sector)

公共部門自民間部門購買符合基準之公共服務，民間部門負責設計、建造、資金調度以及營運，成本自公共部門所支付之費用回收。實例如北威爾斯幹線道路 A55 線，此類型多用於道路建設上，公共部門於契約期間中(通常為 30 年)假定使用道路之車輛數，計算出「影子費用(Shadow toll)」，並向民間部門支付之。契約期間由民間負責道路之建設與維護，並得透過提升效率等方式增進收益。此外亦有應用在監獄、學校、醫院、行政廳舍等案例。

2. 第二類型：自立型(Financially free standing projects)

此類事業是由民間負責設計、建造、資金調度及營運，並向利用者收取使用費用以回收成本。公共部門的參與侷限於事業計畫的訂定以及事業許可的核發，民間部門自由經營並自負盈虧風險。個案例如 PFI 事業的先驅位於倫敦市東方收費道路伊莉莎白二世橋梁，契約期間為 20 年不過過路費收益年年增加，未達 20 年即以回收投入之資本。另外亦有應用在藝術及文化遺產部門，如美術館、博物館等，也有用於停車設施之案例。

3. 第三類型：合資型(Joint Ventures)

此類事業是由官方及民間合資建設公共設施。以公部門提供出資、融資或補助金等多樣協助為前提，事業則由民間主導。案例如倫敦 Dockland 捷運延伸工程，建設經費即是政府、民間以及倫敦市內行經的行政區提供補助金。另一案例則是英法海底隧道，英國政府提供工程中及完工後兩年內之補助金。

### (三) 英國 PFI 事業者選定程序

有關英國選定 PFI 事業者之程序，約略有兩種方式，其一是依據歐盟法規範下選定，另一則是依據英國自行創造之選定程序。由於英國屬 WTO 之締約國，因此在政府採購上必須依循 WTO 所規定有關政府採購之協定，而歐盟法另外對於公共採購上有所規定，因此，總體而言英國政府採購之構造上，係由大框架之 WTO 政府採購協定為主，其次再按照具有中間規定性質之歐盟法公共採購規定，最後再依據英國自身規定之採購程序進行。此外，英國財政部就 PFI 事業者選定程序上，係採用歐盟法「交涉招標(negotiated procedures)」程序，原則上 PFI 計畫均係依此進行<sup>49</sup>。

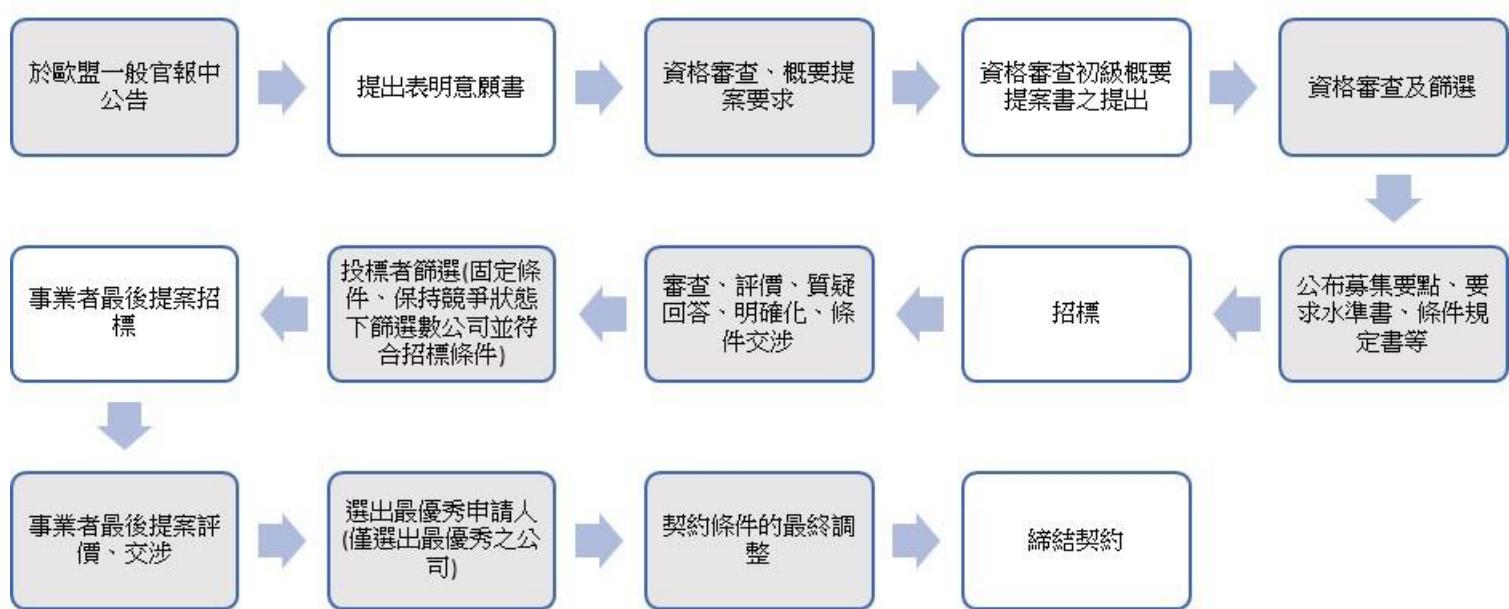
<sup>48</sup> 宮木康夫(2001)，《第三セクターと PFI 一役割分担と正しい評価一》，東京：ぎょうせい，頁 142-149。

<sup>49</sup> 有關英國 PFI 制度之詳細說明，可參考王明德、張倩瑜、周慧瑜(2009)，《我國民間參與公共

歐盟法交涉招標程序係基於 WTO 協定，與「限定招標(Limited Procedures)」同，以公共採購之價格為主體，採用公開招標方式進行。政府採購在原則上係以公開招標或限定招標為限，一般而言，僅在例外情形時始承認交涉招標，例如公共主體無法特定規格等，不過，即便是採取交涉招標，程序上亦須確保招標在公開競爭以及透明性之前提下進行。因此，英國財政部將關於 PFI 招標程序中，既有歐盟法中所未規定之部分以「競爭性交涉程序(Competitive Negotiated Procedures)」稱呼之。

關於競爭性交涉程序之具體內容，大致上由兩階段所構成。第一階段係在招標之事前選定階段，篩選出一定數量的事業者，其後再向通過事前選定之事業者提出邀標，並使其參與投標。第二階段則是就各事業者之投標內容進行評估，進行二次篩選，將招標對象限縮至數間公司，並對這些公司提出最終邀標，使其提出包含經過前提條件之交涉與調整後價格之最終投標(Fully Priced Bid)，並依據各投標人所提出之最終投標內容進行評估，選出 PFI 事業者。其程序上最大特徵為，透過多階段篩選與交涉程序，以使選定程序保持一定競爭狀態，並且同時與各投標人進行調整與交涉。

圖 1 英國 PFI 事業者選定程序(競爭性交涉程序)<sup>50</sup>



建設導入 VfM 評估模式之建置》，行政院公共工程委員會專業服務案。

<sup>50</sup> 美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行 PFI チーム編(2004)，《PFI 実務のエッセンス》，東京：有斐閣，頁 45。



#### (四) 紛爭解決機制與救濟途徑

在 PFI 的契約上發生紛爭時，一般而言會考量契約及紛爭的內容，尋覓解決糾紛最適當的手段，譬如所須耗費的時間、金錢後決定最具有效率且節約的途徑。關於英國的紛爭解決機制(Dispute Resolution Procedure)的種類相當多元，大致上可以分類如以下四種<sup>51</sup>：

##### 1. 交涉(Negotiation)

所謂的交涉，是一種不經過第三人的介入而是以當事人雙方之間的交涉以謀求解決紛爭之手段，由於不受法律的拘束而是依據當事人之自由意志進行之故，並不會有冗長繁複的程序，倘若交涉的結果順利，就可以直接且有效率的解決糾紛，而且因為不須第三人的介入，亦可節省支出，通常是用於紛爭剛發生的初期階段或是有發生紛爭前兆的階段，應用上十分廣泛。不過，在另一方面由於沒有第三人的介入，時常有難以解決紛爭或者交涉無法繼續的情況，此時就必須依靠下述三種解決方式。

##### 2. 替代紛爭處理 ADR(Alternative Dispute Resolution)

所謂的替代紛爭處理，是指不透過訴訟程序而解決紛爭的方法的概稱，一般是介於當事人間的交涉及法院所為的裁判之間的地位，因而以 ADR 方式解決紛爭時必定會有第三人居中協調。ADR 的優點在於比起訴訟更加迅速(Speed)且支出較低(Cost)並且得以保持秘密性(Confidentiality)，也可以使兩造持續保持良好互動關係(Business Relationship)，亦不受到裁判的拘束(Creative)以及較具自由度等，ADR 在 1980 年代導入英國並且快速興起。在英國所採行的 ADR 有許多方式，主要例如調解(Mediation)、和解(Conciliation)、代表者法庭(Executive Tribunal)、中立者所為的公正評價(Judicial Appraisal/ Early Neutral Evaluation)、紛爭討論委員會(Panel/ Dispute Review Board)、專家判斷(Expert Determination)、裁定或裁決(Adjudication)等，分別介紹之：

①調解(Mediation)：為英國最廣泛被利用的 ADR 方式，屬於私人且自發性(Private and Voluntary)的 ADR 型態。指定中間的調解人(Mediator)，擔任引導雙方當事人達成相互合意的助手角色，因為是助手的緣故，因而調解人並無以自身之判斷來強制當事人的權限。比起調解人的個人意見，更加妥適的方式應是與當事人討論，了解雙方的優勢與劣勢，協助當事人創造出共同的利益及具建設性的解決對策，且調解人應不帶偏見參加討論，而討論及協議的內容不予以公開。在英國及美國約有九成的紛爭是藉由調解解決，而調

<sup>51</sup> 美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行 PFI チーム編(2004)。《PFI 実務のエッセンス》。東京：有斐閣，頁 。

解有下列兩個注意點，一是調解人不具有對於當事人強制要求和解的任何權限；二是任何一方的當事人如有意的話，可隨時脫離調解程序。

②和解(Conciliation)：基本上與調解十分近似，不過在英國大多也不嚴格區分兩者的差異，如果要舉出與調解的不同之處，則和解中的調解人(Conciliator)比起調解人更加積極主動，自行提出解決對策並且搓合雙方當事人同意解決方案，具有干涉者主義(Interventionist)之色彩。

③代表者法庭(Executive Tribunal)：名稱上雖有法庭(Tribunal)二字，然而實際上並非經由法院來解決紛爭的方式之一，近似於將調解或和解形式化後的方式，具體而言是由中立第三人(專家或調解人)擔任議長，並且設置以雙方當事人之代表人為構成員的委員會，各紛爭當事人於委員會中發表其各自之立場。此與調解相同，委員會及議員並無法得出具有法律拘束力的結論，毋寧說是一種在當事人之間摸索出互相可接受結論的方法之一。

④中立者所為的公正評價(Judicial Appraisal/ Early Neutral Evaluation)：所謂中立者所為的公正評價，是指指定曾任法官或特定領域的專家為公正第三人，被指名的公正第三人經過對當事人進行聽證及調查後，就關於該紛爭闡述專家意見及見解。在特定的法律之解釋上發生疑義，或是極具專業性技術性的問題時是相當有效的解決手段，倘若該見解得以使紛爭解決，則日後運用他種紛爭解決機制時，該見解即得作為指針或參考意見使用，不過仍須留意與許多其他 ADR 的意見或結論相同，該見解不具有法律拘束力。

⑤紛爭討論委員會(Panel/ Dispute Review Board)：是由各種專家學者在契約開始之初(亦即紛爭發生之前)預先組成委員會，就計畫進行中所發生的各式問題隨時討論。大多用於規模龐大的計劃中，優點在於可以從紛爭發生的初始階段就介入，迅速解決問題。委員會的型態亦十分多樣，有極具專門意識的專家所組成，也有以一般廣泛性事件為解決對象，雖然一般而言委員會所做出的結論不具有法律拘束力，不過在專門性極高的委員會的情形，其結論於日後得出訴訟或仲裁結論前仍具有強力拘束力。

⑥專家判斷(Expert Determination)：是將被視為是發生紛爭的問題元凶，交由指定的專家(中立第三人)判斷而仰賴其解決之方法。在特別複雜且需要專門知識的案例中可發揮功效。與上述④中立者所為的公正評價不同，專家所為的判斷具有最終性且具有拘束力(Final and Binding)。此外，欲使用此方式解決紛爭時，必須是當初計畫的契約條款中關於紛爭處理事項已經有所明訂者為限。

⑦裁定或裁決(Adjudication)：為法律所規定的紛爭解決方式，具體作法是由被稱作裁決人(Adjudicator)的中立第三人(如學者專家等)在短期間所做出的暫時性結論。在使用其他的法律紛爭解決方式(如仲裁或訴訟)終局性解決紛爭之前，裁決人的判斷具有法律上拘束力。譬如像是在建築契約的情形，時常用於建築工程的款項支付上，優點在於可以在短期間做成決定使當事人可依據該結論而使權利受到承認，不過缺點也是由於是短期間的判斷，裁定或裁決與仲裁或訴訟結果相異的情況也非罕見。

表 3 英國 ADR 方式概要<sup>52</sup>：

紛爭解決方式	概要
①調解(Mediation)	由中立的調解人協助當事人雙方達成合意
②和解(Conciliation)	與①類似，不過調解人更積極地干涉當事人
③ 代表者法庭 (Executive Tribunal)	以中立的第三人為議長，設置以當事人的代表人為成員的委員會
④中立者所為的公正評價 (Judicial Appraisal/ Early Neutral Evaluation)	經由被指名的第三人對於當事人為聽證或調查後闡述其對於該紛爭的專門意見或看法
⑤紛爭討論委員會 (Panel/ Dispute Review Board)	自契約開始之初組成由各種專家學者所構成的委員會，隨時討論計畫進行中所發生的問題
⑥專家判斷 (Expert Determination)	將發生紛爭的問題依賴指名的有關專家(中立第三人)予以解決
⑦裁定或裁決 (Adjudication)	裁決人 (Adjudicator，中立第三人)在短期間得出暫時的結論。此結論在以法律紛爭處理方式之前具有法律拘束力。

### 3. 仲裁(Arbitration)

仲裁是一種不經由法院裁判，而是以中介者充當仲裁人，與紛爭當事人個別接觸後得出最終結論的古老的紛爭解決方式。英國關於仲裁的法律是以 1996 年 Arbitration Act 為基準，仲裁的結果(亦即仲裁人的結論)具有法律上拘束力及強制力(Binding and Enforceable)。仲裁與 ADR 是基於尋覓當事人之間的妥協點以及不受法律解釋或過去判例的拘束的先進提案不同，仲裁所得出的結論至多是基於事實關係、法律以及判例，一旦紛爭當事人對仲裁人所做出的仲裁結論不服(除自法解釋的觀點上來看有疑義時)，原則上並不予以承認。仲裁的優點在於與 ADR 相同均不必透過法院，因此不必公開詳細的紛

<sup>52</sup> 美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行 PFI チーム編(2004)。《PFI 実務のエッセンス》。東京：有斐閣，頁 。

爭內容(Private and Confidential)，且當事業計畫屬跨國性案件時仍可不經過繁雜的國際法直接處理，屬於常見的紛爭處理方式之一。

#### 4. 訴訟(Litigation)

訴訟所指的是透過法庭訴訟程序來解決問題，由於一旦進入訴訟程序往往曠日廢時且耗資不斐，鮮少在紛爭發生的第一時間就採用訴訟手段，多是由於其餘處理方式無法解決糾紛時才使用的最後途徑，此外英國於 1995 年後在法院提起訴訟時法院均會向當事人確認是否已經尋求 ADR 方式，倘若尚未採行則會建議當事人先行嘗試 ADR。

綜合上述，英國於 PFI 契約發生紛爭時，原則按照下述步驟：一、締約的國家或地方公共團體與事業者因為已經達成合意，因此事先就契約期間中的紛爭由雙方進行協議；二、協議不成時，委由當事人預先決定的數名專家為判斷；三、以上述方式無法解決時，交由具有法律拘束力的仲裁人或是法院作出判斷。

#### (五) 從 PFI 到 PF2

自 1992 年英國採行 PFI 以來已過十餘年，英國政府檢視 PFI 實施的成果，並檢討不足之處，提出新的 PF2 作為改善措施，分別從不同面向著手以期解決現有之弊病。所謂 PF2，係指公共部門透過契約購買服務，通常此項服務係源自於來自私部門長期資產之投資，其年限多在 15 至 30 年之間<sup>53</sup>。在 PF2 機制下，私部門投入其自有資金，且僅在其確實提供符合契約所定可接受之標準之服務時，始受付款。如經營成本高於預期，或私部門未能依約提供服務，其財政後果概由私部門承擔。因此，相較與傳統形式之招標途徑，PFI/PF2 係著重在提供締約人實際動機，以誘使其依約按時提供標的資產(underlying asset/s)，並且透過樽節經營謀求最大利益，同時確保提供服務上之透明性<sup>54</sup>。

具體而言，英國 PF2 所採取之手段包含以下：首先是關於英國 PFI 實施結果之審視，PFI 在 1992 年首次導入英國，作為一種利用私人部門管理技巧及商業專業的手段，期盼為提供公共基礎建設設立準則。政策的總括目標是為納稅人達成更的 VFM，藉由確保公共基礎建設計畫能準時完成且支出及資產均受到完善維護。經過 20 年 PFI 的實施，PFI 已成為英國 PPP 形式中最廣為利用的模式且遍及各部門領域。政府提供公共建設及服務的總括是確保 VFM，PFI 乃是以契約所得為之範圍內所嘗試可達成目標的手段之一。不過，以現狀看來，仍然預期傳統招標仍會持續以大量比例應用在未來基礎建設的投資上<sup>55</sup>。

<sup>53</sup> 有關英國實施 PF2 之現況，參平野倫太郎(2015)，〈英國 PFI／PPP におけるリファイナンスに関する実務〉，《金融法務事情》，2018 号，頁 44-51。

<sup>54</sup> 引自 GOV.UK，<https://www.gov.uk/guidance/the-mod-private-finance-unit>，2017/4/8 最後瀏覽。

<sup>55</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 19 以下，2016/

過去的計畫經驗顯示出 PFI 的數個層面上並未發揮效率，甚至在某些個案中淪為次要 VFM 的結果。探究其原因，包括 PFI 計畫所造成緩慢且高昂的招標過程、欠缺效率的契約及缺乏未來可靠度的透明性，而且發現某些股票投資人藉由參與 PFI 獲取意外之財。不過在此同時，部分的 PFI 計畫如預期運作，並且合乎預算的完成，創造許多使私人部門管理風險上更有效率的誘因，且確保資產在契約期間妥善維護。

1. 英國政府已採取數階段措施來處理與 PFI 有關之疑慮，並反映近期經濟情勢的改變，其手段包含：
  - 出版整體政府統計(Whole of Government Accounts)為了提升 PFI 可靠度的透明性。其中顯示未來 PFI 義務的現值，包括服務費用之總額為 1446 億英鎊(2010/11)
  - 啟動「經營 PFI 樽節計畫(the Operational PFI Savings Programme)」來提升成本效率、VFM 及 PFI 計畫之透明性。
  - 為創造一個供所有形式的公共招標公平競爭的領域，廢除在 2010 預算審查中的 PFI 積分(PFI Credit)<sup>56</sup>。
  - 為保證導入新的協議方式並批准數個計劃以強化審查與管制。
  - 發布數個方式以回應經濟情勢的更迭，包括新的 PPP 計畫暫時領導計畫、於計畫建設期間增加資本貢獻以提升可負擔性，以及 UK 保障計畫(UK Guarantees programme)。
  - 政府承認 PFI 須進一步精進且已發布新的嘗試方式：PF2，以俾活用政府及私人間名實相符的夥伴關係。由於公共建設上的資本支出是權力下放事務之一(devolved matter)故 PF2 僅會在英格蘭實施。
2. 關於 PFI 實施至今的優劣，整理如下：

PFI 的弱點	PFI 的優點
過去計劃的經驗顯示出在數個重要層面上 PFI 模式並不十分令人滿意： <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ PFI 招標過程時常過於緩慢且對公部門及私部門雙方花費過高。此導致成本增加且減少納稅人之 VFM。</li> <li>➤ PFI 契約時常在營運期間欠缺彈性，致使做出因應公部門服務需</li> </ul>	一項關於 PFI 的財政評估顯示 PFI 要素提供以下利益包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 充分運用私部門計劃管理技巧、創新及風險管理專業。</li> <li>➤ 高水準的施工、準時且合乎預算的完成以及資產在壽命期間受到高水準的維護等。</li> </ul>

09/04 最後瀏覽。

<sup>56</sup> 所謂 PFI 積分是指在地方政府所實施的 PFI 事業所須支付私人部門的經費中，由中央政府所支給之部分。

<p>求之變更十分困難。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ PFI 計畫創造出對納稅人而言欠缺未來可靠度之透明性且出發點都是為了投資者能夠回本。</li> <li>➤ 不適當的風險轉移給私部門導致公部門被收取更高的風險追加費用。</li> <li>➤ PFI 計畫的股份投資人認為可以獲得意外收益(windfall gains)，使得計畫 VFM 受到質疑。</li> <li>➤ 此外亦顯示出 PFI 時常被用於不適合以 PFI 事業來實施之計畫上，致使無法帶來 VFM 。</li> </ul>	
---	---

### 3. 引進股權融資制度<sup>57</sup>

為顯著加強公私部門之間的夥伴關係，政府將在未來計畫中採取扮演少數股權共同投資人之角色。具體而言，公部門投資之方式將會是：

- 標的將會更緊密結合，確保公私部門雙方之合作以促進計畫之表現及管理風險。
- 創造更真誠的合作環境，使公私部門之間更佳了解雙方立場。
- 增進計畫透明性，包含計劃公司的財政表現，公部門將得以向董事會成員獲取更多資訊。
- 經由公部門在進行中的投資上給予回饋以增進 VFM，降低公部門在整體事業期間的支出。

為確保公部門有效地扮演股權投資人之角色，並最小化公部門作為投資人及招標人之間潛在的利益衝突，股份投資將採取下列措施：

- 將會由財政部集中商業性之中央單位管理，並與招標當局分離
- 將會由具備適當專業技能之個人管理，以利監督投資並做成商業決定。
- 將會與私部門在同一條件基礎上作成決定。

此外，政府將會在最優先得標人階段之後，將部分私部門股權導入股權籌資競爭，以擴展股權融資之資源，特別是在前階段吸引長期投資人投入計畫。

<sup>57</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 29，2016/09/04 最後瀏覽。



#### 4. 帶來更多效率<sup>58</sup>

政府致力於確保 PF2 招標比 PFI 招標更為迅速且低廉，且不犧牲品質及競爭度。為確保此目標之達成，政府採取一連串改革：

- 藉由強化英國基礎建設之權限來提升公部門之招標容量，並支持局處於適當時集中招標單位；
- 藉由引入具標準化且有效率的方式按照政府的減量化準則來運行 PF2 招標使招標過程順暢，並發布同步一套理解標準文件；
- 藉由要求部門首長於提出商業案件至財政署獲得許可時聲明其在某項具有野心的招標時程上之堅定承諾以建立堅定承諾(包銷)在招標時程上；具競爭力的 PF2 計畫之招標時程將不被允許花費超過 18 個月時間，除非受 Chief Secretary 之同意。此時間之計算自招標計畫之發布至選定最優投標者為止；
- 藉由引進在商業核准案件過程中額外的國庫支票(Treasury checks)來確保計畫在發布招標公告前已採取程度的準備措施以俾強化 PF2 計畫準備之審查

#### 5. 彈性服務條款<sup>59</sup>

為促進服務條款之彈性，PF2 計畫所涵蓋的服務將有所刪減。被排除在計劃之外的服務可經由短期契約分別地提供，以提供公部門在時間外變更服務細項之彈性：

- 軟服務(soft service)如清潔與餐飲將會自未來所有契約中移除，除非整合上具有利益且是為達成計畫成果所必須者；
- 招標當局在計畫之初將具有決定是否涵蓋特定非主要維護活動如重新裝修之裁量權限。同時在契約運作過程中也會具有額外的彈性來增減特定可選擇服務；
- 提供契約逾期後之彈性，當局將在契約結束時因應資產狀況調整其需求
- 為提升服務條款及有關延伸之透明性，將會採取手段來確保公部門確實理解所付出之內容及任何集中使用循環的剩餘將會分享給招標當局。此改革包括：
  - 在招標當局及契約承包者之間就生命週期成本採用開口契約(open book approach)以及引入剩餘生命週期的收益分享機制(gain share mechanism)，確保剩餘生命週期經費在契約結束時得以平分。
- 為增進整體契約期間提供服務之效率及避免招標過程中特製服務相關

<sup>58</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 37，2016/09/04 最後瀏覽。

<sup>59</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 47，2016/09/04 最後瀏覽。



文件不必要的複製，將：

- 提供標準化服務產出特定樣板及付款機制；
- 在契約中導入階段性服務效率審查條款。

## 6. 更佳的透明性<sup>60</sup>

透明性將是 PF2 的核心。政府將引進一連串重大的手段改革在提升未來計畫的透明性上，此包含：

- 增加納稅人所得以取得計畫資訊之數量以增強 VFM 確實有被達成之信心，同時，對於業界在政府計畫核准過程上更加開放，以俾使公司在計畫上能更有確定性。特別是：
- 出版年度報告標示出所有政府持股的計畫的完整內容及財務資訊之細節；
  - 要求私部門提供確切及預測資產淨值(equity)予公眾；
  - 藉由引進所簽訂 PF2 契約資產負債表外項目(off balance sheet)之總管制為未來 PF2 計畫可靠性上增添透明性及管制。進度將會於 2013 年度總預算中報告；
  - 於財政部(Treasury)網站導入新的商業案件核准追跡系統，在整個公部門核准計劃期間提供計劃進度之更新；
  - 發布現有 PFI 及未來 PF2 計畫之容易取得且理解的資訊，於基礎建設及水管建設上亦同。
- 提升招標當局計畫之透明性，確保其有更好的資訊得以更有效率地管理契約同時最小化任何需要私部門提供資訊之要求，方式包括：
  - 強化資訊提供及程序確保適時提供資訊；
  - 導入開口契約用於生命週期資金上；
  - 提供招標當局或地方代表在計劃公司之董事會中有觀察員之地位。

## 7. 適當風險分配<sup>61</sup>

在 PF2 之下，將會改變風險分配以提升 VFM，公部門將更佳保留及管理特定風險。在 PF2 之下：

- 肇因於不可預見的法律一般改變所衍生之資本支出將交由公部門負責；
- 公用事業消費風險(Utility consumption)將由公部門負責並隸屬於一個兩年期轉移測試(handover test)；
- 由公部門所提供之事業場址遭場外物質汙染之風險將由公部門負責；

<sup>60</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 59，2016/09/04 最後瀏覽。

<sup>61</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 65，2016/09/04 最後瀏覽。

- 招標當局將會被要求採取在場址的法律權利上進行適當調查，使投標人得以使用並提供契約相對人保證；
- 任何由當局所提供之計畫場址將會被要求實施土地現狀調查並使所有投標人得以取得且附上保證。

保險方面，為增加保險之 VFM：

- 政府將修改現有條款涉及到計畫營運階段核心保險要求之分擔風險溢價(premium)以使當局能夠獲得更大的分擔並降低契約相對人需要逐漸增加保留公積(reserve)以應付市場變動；
- 政府將會摸索移至一個模範，憑藉著招標當局維持材料破損的風險及在營運階段(而非保障市場)設施經營之中斷，PF2 計畫、企劃有著分散財產基礎及可預測的索賠經歷。

## 8. 效率及 VFM<sup>62</sup>

PF2 將帶給公部門及納稅人改良的 VFM。政府將採取下列手段以達成此目標，包括引進：

- 在未來計畫中導入公開股票(public equity)合資確保目標更加結合、更高的透明性及改良的 VFM。
- 導入改良的招標程序以加速轉讓，確保招標過程更加迅速且低廉，並增加公部門招標容量。
- 引進分離軟性設施管理及公部門謹慎考量後決定納入部分次要維護活動之彈性服務條款。
- 導入生命週期支出之開口契約並搭配剩餘生命週期資金之紅利分配機制。
- 增加賦予當局得以進行計畫之資金水平之彈性，且不中斷轉移風險給私部門。
- 導入鼓勵評估及使用更好的債務融資(debt financing)資源手段，以確保可負擔性及長期 VFM 債務融資。

政府在 2011 年 7 月發布承諾，表示將提供最少 15 億英鎊保留給英國營運中的 PFI 計畫：

- 合約當局已回報超過 15 億英鎊的確實的效能，未來並能節約 10 億英鎊；審視既有的計畫已學到寶貴的經驗且配合未來新的 PF2，能增進透明性確保計畫契約管理上更有效率。

PF2 有著豐富的契約選項，採納不同的途徑來分配公部門及私部門在設計、建造、財務、資產維護以及營運上之責任。評估契約的 VFM 將會需要比較各種

<sup>62</sup> GOV.UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)，頁 69，2016/09/04 最後瀏覽。

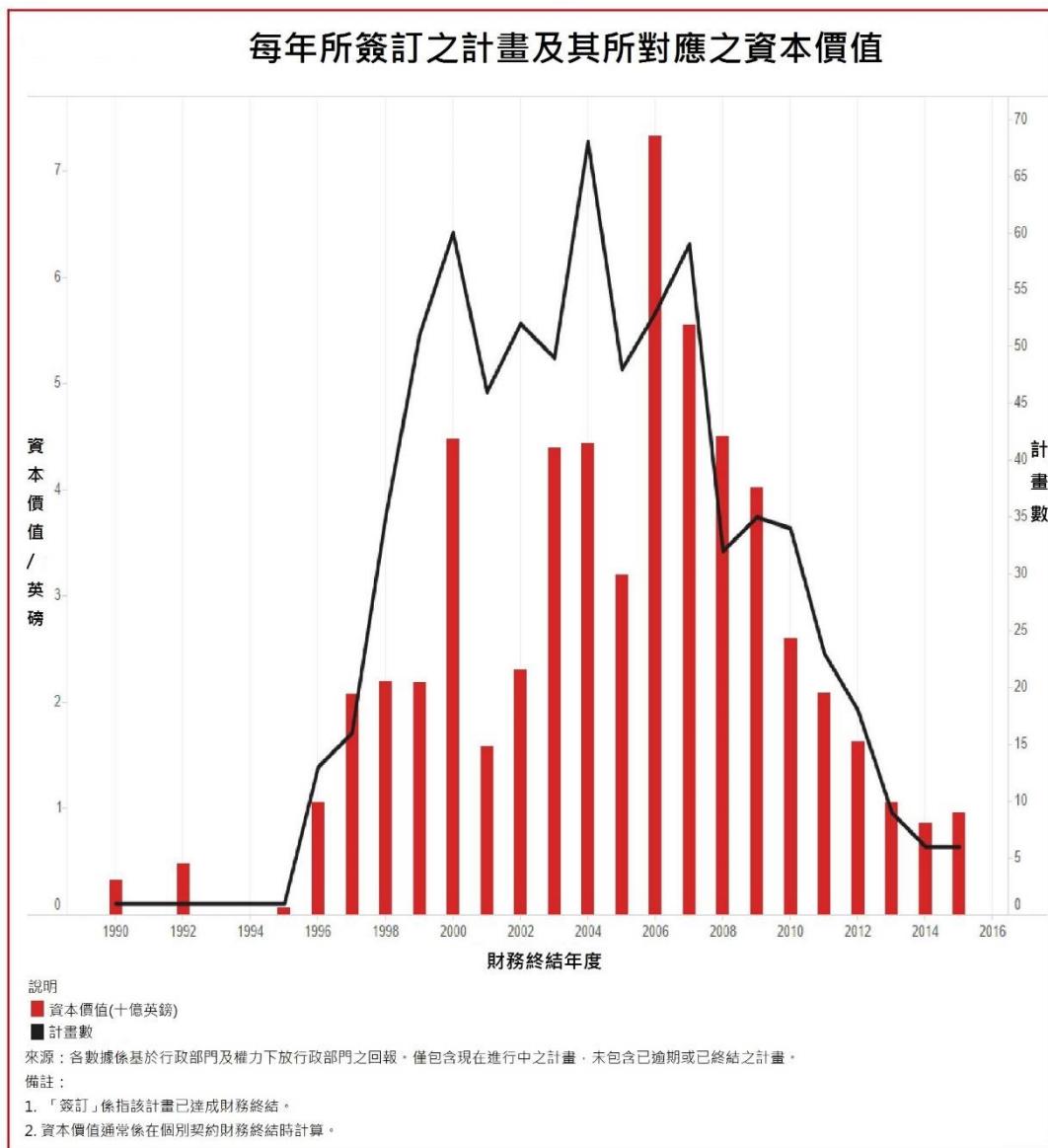
方案。政府將更新既有的 VFM 評估方針以反映更廣泛的契約選項。



## 二、英國實施 PFI/PF2 之現況

依據英國財政部統計，截至 2016 年 3 月底，英國總計有 716 案 PFI 及 PF2 計畫，其中 686 案已經完成基礎建設並開始營運。所有計畫之資本價值總計達 594 億英鎊。在 2015 年英國實施之新 PF2 計畫，如 PSBP Midlands、Sandwell Metropolitan Hospital 及 Newton Abbot Community Hospital 等<sup>63</sup>。

圖 2 英國截至 2016 年所簽訂之 PFI 計畫數量及其資本價值<sup>64</sup>



<sup>63</sup> Gov UK 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/579271/PFI\\_and\\_PF2\\_projects\\_2016\\_summary\\_data.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579271/PFI_and_PF2_projects_2016_summary_data.pdf)，頁 5，2017/4/10 最後瀏覽。

<sup>64</sup> 引自 HM treasury 網頁，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/579271/PFI\\_and\\_PF2\\_projects\\_2016\\_summary\\_data.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579271/PFI_and_PF2_projects_2016_summary_data.pdf)，頁 9，2017/6/14 最後瀏覽。



## 貳、日本 PFI 誕生之背景

### 一、日本引進 PFI 法之歷史沿革與緣由

日本在財政危機之背景下，極力尋求可應付慢性財政困難，又可以同時確保公共服務得以持續提供之解套方式，因此將焦點轉移到英國 1990 年代所發展之 PFI 制度上<sup>65</sup>。以下本文將介紹日本制定 PFI 法之起源及立法沿革，以認識 PFI 誕生之背景。

#### (一) 立法沿革

除上述英境外，這股導入民間資金投入公共建設的風潮也吹到日本，在 1997 年 11 月日本政府所發表「開拓 21 世紀之緊急經濟對策」中，已經提出有必要正視公共支出並思考引入 PFI 之必要性；次年 2 月，執政黨設置「民間資本主導的社會資本整備推進調查會」，同年 5 月政府發布的「21 世紀的國土計劃」中也提倡活用民間活力用於國土基礎投資的促進；同年經濟企劃廳設置「PFI 推進研究會」，其他有關機關無不全力就 PFI 的引入及法制化進行各種調查與現狀檢討。1999 年 7 月，PFI 法終於經過參眾兩院表決通過，並定於 9 月 24 日施行，10 月「民間資金活用事業推進委員會」掛牌正式運作，制定各種 PFI 相關基本方針，至此 PFI 正式在日本公共建設上佔有一席之地。

表 4 PFI 法之立法時序表<sup>66</sup>：

時間	國會動作	政府機關動作
平成 9 年 (1997 年)		10 月 通產省設置「民間主導型基礎建設研究會」 11 月 發表「拓展 21 世紀之緊急經濟對策」 11 月 建設省設置「誘導 民間投資新型社會資本整備檢討委員會」
平成 10 年 (1998 年)	2 月 自民黨設置「民間資本主導之社會資本整備(PFI)推進調查會」 3 月 在野黨設置 PFI 計畫小組 5 月 第 142 次國會提出 PFI 法草案	3 月 發表全國綜合開發計畫「21 世紀的國土計畫」 4 月 提出「綜合經濟對策」 5 月 建設省委員會期中報告發表「日本版 PFI」

<sup>65</sup> 參小泉伸洋(2004)，〈KEYWORD2004 PFI〉，《金融法務事情》，1703 号，頁 29。

<sup>66</sup> 民間資金等活用事業推進委員會第 1 次民間資金等活用事業推進委員會資料 2(1999.10.08)，轉引自「國土交通省所管事業への PFI 活用参考書」，全文見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010314/01.pdf>，頁 4-5，2016/10/05 最後瀏覽。

	<p>6月 國會會期末閉會中於建設委員會中議決繼續審查</p> <p>7月 第143次國會交付眾議院建設委員會</p> <p>10月 眾議院建設委員會理事懇談會</p> <p>11月 眾議院建設委員會理事懇談會</p> <p>12月 眾議院建設委員會視察(東京灣橫斷公路等)</p>	<p>基本方針」</p> <p>6月 第一次 PFI 關聯行政機關聯絡會議準備會</p> <p>6月 通產省研究會期中報告發表「為實現日本版之 PFI」</p> <p>8月 第二次 PFI 關聯行政機關聯絡會議準備會</p> <p>9月 經企廳設置「PFI 推進研究會」</p> <p>11月 第三次 PFI 關聯行政機關聯絡會議準備會</p>
平成 11 年 (1999 年)	<p>1月 第145次國會交付眾議院建設委員會</p> <p>3~5月 學習會</p> <p>6月 眾議院建設委員會中撤回 PFI 草案、提出 PFI 法案新案動議並通過</p> <p>6月 眾議院本會議中通過 PFI 法案</p> <p>7月 參議院國土・環境委員會中通過 PFI 法案</p> <p>7月 參議院本會議中通過 PFI 法案成立</p> <p>7月 PFI 法公布</p> <p>9月 PFI 法施行</p>	<p>1月 發表經企廳研究會期中整理</p> <p>8月 發表經企廳研究會報告書</p> <p>8月 總理府內政審議室設置民間資金等活用</p> <p>事業推進室(PFI 推進室)</p> <p>8月 第一次 PFI 關連機關聯絡會議</p> <p>9月 PFI 法關連政令公布</p> <p>10月 第二次 PFI 關連機關聯絡會議</p>

## (二) 歷次修正重點

PFI 法自平成 11 年 7 月 3 日<sup>67</sup>實施至今，總共經過六次修正，分別是一、平

<sup>67</sup> 平成 11 年 7 月 30 日法律第 117 號。

成 13 年 12 月 12<sup>68</sup>日；二、平成 17 年 8 月 15 日<sup>69</sup>；三、平成 23 年 6 月 1 日<sup>70</sup>；四、平成 25 年 6 月 12 日<sup>71</sup>；五、平成 27 年 9 月 18 日<sup>72</sup>，以及六、平成 28 年 5 月 27 日<sup>73</sup>，以下分別就各次修正概要介紹之：

1. 第一次修正(2001.12.12)：

平成 13 年(西元 2001 年)第一次修正除了一些文字用語上的調整外及擴大公共設施管理者之定義(第 2 條第 3 項)，主要重點為新增國家或地方自治團體可將行政財產貸與 PFI 選定事業者之規定(第 11 條之 2)，排除國有財產法、民法以及借地借家法等規定。

2. 第二次修正(2005.08.15)：

平成 17 年(西元 2005 年)第二次修正主要是對於立法目的(第 1 條)、用語定義(第 2 條)、基本理念與方針(第 3、4 條)並且針對部分文字進行修正。

3. 第三次修正(2011.06.01)：

平成 23 年(西元 2011 年)之修正幅度較大，主要有下列變動：一、擴大適用 PFI 之對象設施，從過去基礎建設、行政機關廳舍及醫院等新增借貸住宅、船舶、航空器、人工衛星等(第 2 條)，增加 PFI 活用的領域；二、導入民間事業者提案制度(第 5 條之 2)，從原本 PFI 計畫僅限國家或地方公共團體主導的模式新增為民間事業者也可以自行計畫 PFI 事業，並且向行政機關提出方案，期待更有效地活用民間的創意想法；三、導入公共設施營運權制度，本來設施的使用費用是由國家或地方公共團體來決定，此次修正後服務的內容及設施的使用費用將由民間事業者來決定，希望藉此能夠提供反映使用者需求之服務(新增第四章「公共設施之營運權」第 10 條之 3~17)；四、考量到向民間事業者派遣公務員，為了能夠使 PFI 事業更加圓滑且有效率地進行，國家或地方公共團體在必要時得派遣公務員協助選定事業者發揮其創意想法並提供適當的人力協助(第 18 條之 2)；五、創設民間資金活用事業推進會議，由內閣總理大臣擔任會議主席，建立以政務官主導的推動體制，原有會議組織是由內閣總理大臣推薦具學識、經驗的專家九人組成，修改為由內閣總理大臣直接擔任會議主席，並選定其他大臣及委員構成之(第 20 條之 2、3；第 21、22 條)<sup>74</sup>。

<sup>68</sup> 平成 13 年 12 月 12 日法律第 151 號。

<sup>69</sup> 平成 17 年 8 月 15 日法律第 95 號。

<sup>70</sup> 平成 23 年 6 月 1 日法律第 57 號。

<sup>71</sup> 平成 25 年 6 月 12 日法律第 34 號。

<sup>72</sup> 平成 27 年 9 月 18 日法律第 71 號。

<sup>73</sup> 平成 28 年 5 月 27 日法律第 51 號。

<sup>74</sup> 有關本次修正，學說上之討論甚為豐富，主要焦點集中在公共設施經營權之導入上。可參福田隆之(2013)，〈民間の関わり方が柔軟かつ多様に 新 PFI ガイドラインの概要と注目 6 項目〉，《經理情報》，1355 号，頁 60-63；三上二郎、勝山輝一(2011)，〈PFI 法改正法の概要と金融実



#### 4. 第四次修正(2013.06.12)：

平成 25 年(西元 2013 年)修法新增第五章「由民間資金活用事業推進機構股份有限公司提供特定選定事業支援等」專章(第 31~67 條)。主要透過成立民間資金活用事業推進機構股份有限公司(下稱機構)，由國家出資設立，並持有已發行股票總數二分之一以上股份之議決權。機構負責對於特定選定事業提供金融上之支援，並且依據支援基準提供必要之協助，本質上屬於 PFI 法給予 PFI 事業者財政上協助的一環，本次修正係規範機構的設立、運作及監督相關事項，惟此非本文討論之重點，為篇幅計僅容本文在此割愛。

#### 5. 第五次修正(2015.09.18)：

平成 27 年(西元 2015 年)，此次修正是給予公共設施營運權(特許事業)事業者得以更加順遂的實施事業，而創設派遣具有專門技術知識的公務員之制度，主要立法原因是因為 2014 年「日本再興戰略」的改訂，其中提及特許事業對於地方在民間事業的機會創造及公部門的效率化上有加速擴大的必要性，此次修法乃在 2016 年以前的三年期間關於像特許事業者派遣公務員所為之措施之一；其次是因為仙台機場(平成 27 年 9 月簽訂基本契約，預定在 12 月設定公共設施營運權)，在關於事業初期階段派遣具專門知識的公務員上有強烈要求之故。本次修法的對象為特許事業者也就是公共設施營運權人；對象職員為國家或地方公務員，程序上是由特許事業者對於被派遣之公務員的業務內容以及派遣期間等一併締結公共設施營運權實施契約，回應派遣邀請的公務員退職等相關事項，並在目標法人中從事業務(退職派遣)。至於被派遣公務員的待遇，是以派遣期間終了後回歸公務員為前提，退職補貼是以退職派遣期間百分之百計算。(條項變更及部分條文內容修正)

#### 6. 第六次修正(2016.5.27)

平成 28 年(西元 2016 年)本次修正僅係配合「行政機關等の保有する個人情

---

務)，《金融法務事情》，1922 号，頁 15-19；倉野泰行、児玉泰明(2012)，〈改正 PFI 法に係る関係法令・内閣府令・基本方針の概要〉，《金融法務事情》，1951 号，頁 74-81。倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(1)—PFI 法改正の背景・意義等〉，《金融法務事情》，1925 号，頁 84-87；倉野泰行、宮沢正知(2011)，〈改正 PFI 法の概要(2)—対象施設の拡大・民間事業者による提案制度〉，《金融法務事情》，1926 号，頁 98-101；倉野泰行、宮沢正知(2011)，〈改正 PFI 法の概要(3)—公共施設等運営権制度(1)(運営権制度導入の背景等)〉，《金融法務事情》，1927 号，頁 122-126；倉野泰行、宮沢正知(2011)，〈改正 PFI 法の概要(4)—公共施設等運営権制度(2)(運営権制度導入の手続)〉，《金融法務事情》，1928 号，頁 94-97；倉野泰行、宮沢正知(2011)，〈改正 PFI 法の概要(5)—公共施設等運営権制度(3)(運営権の法的効果等)〉，《金融法務事情》，1930 号，頁 80-84；倉野泰行、宮沢正知(2011)，〈改正 PFI 法の概要(6)—その他の改正事項(欠格事由・情報公表制度等)〉，《金融法務事情》，1931 号，頁 82-85。關於修法後 1 年半之實施情形考察，論者指出尚未有採取公共設施經營權制度之事業。參三上二郎、勝山輝一(2013)，〈官民連携インフラファンド法の概要—PFI の現況を踏まえて〉，《金融法務事情》，1973 号，頁 54-59。

報の適正かつ効果的な活用による新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するための関係法律の整備に関する法律」(關於適當且有效活用行政機關所持有之個人資訊以創造新產業及實現具有活力之經濟社會及富裕國民生活之關連法律之整備之法律)修正，微調 PFI 法第 27 條部分文字，目前尚未施行。



### (三) 引進緣由之一—第三部門的失敗

日本引入 PFI 還有另一個潛在因素，即是早先所採取的第三部門路線的失敗。所謂第三部門，依據總務省之定義，係指「由地方公共團體所出資之商法法人及民法法人加上地方三公社(地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開發公社)」三者合稱為第三部門<sup>75</sup>。而日本以第三部門的方式來提供公共服務約是在泡沫經濟以後，各地如雨後春筍般蓬勃發展，日本政府在 1980 年代後半為了改善地區間經濟差距，而積極提出振興地方對策，例如在昭和 61 年「民活法」<sup>76</sup>施行，對於第三部門事業者在大型娛樂設施的整備上提供各種經濟上優待措施，包含補助百分之五建設費用、減免固定資產稅、提供低利融資貸款等，隔年通過「綜合保養地域整備法(所謂渡假村法案リゾート法)」，在稅務、金融、許可事務上給予相當豐富的優待措施，在此激勵下地方政府與民間共同出資的第三部門法人相繼設立<sup>77</sup>。

根據總務省發表的調查結果，日本的第三部門法人數持續減少<sup>78</sup>，從 2003 年全國共有 8,457 法人，到 2015 年減少為 6,663 法人，其中有近四成處於經常性虧損狀態，有百分之四的法人負債超越資產已處於事實上破產狀態，而地方公共團體每年並交付 5,580 億日圓的補助金給 2,758 法人且金額逐年增加中<sup>79</sup>。

第三部門是依據設立的緣由、事業的性格、官民出資的比例、業務種類、規模等等而產生許多型態，最初是期待共同出資者的地方公共團體所代表的公益性

<sup>75</sup> 深澤映司(2005)，〈第三セクターの経営悪化要因と地域経済〉，《レファレンス》，平成 17 年 7 月号，頁 63。英國公私協力之內容上也有採取第三部門提供公共服務之案例，英國之第三部門主要為慈善團體、志工團體、溝通組及社會企業、協同工會等所構成，通常第三部門所締結之公共服務委託契約為單年度，大多數屬於短期契約。一般而言第三部門之勞動條款及權利保障上較不完善，提供服務之可靠性也較委託民間企業來得低，英國案例下也有許多第三部門仰賴政府之補助金經營。參榎原秀訓(2008)，〈イギリスにおける公私協働—サードセクターによる公共サービスの提供〉，《法律時報》，80 卷 11 号，頁 81-84。

<sup>76</sup> 昭和六十一年五月三十日法律第七十七号(1986)，全名為「關於活用民間事業者的能力在特定設施的整備的促進之臨時措施法(民間事業者的能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法)」，一般簡稱為「民活法」，此部法律於平成十八年(2006)年廢止。

<sup>77</sup> 深澤映司(2005)，〈第三セクターの経営悪化要因と地域経済〉，《レファレンス》，平成 17 年 7 月号，頁 64-65。

<sup>78</sup> 第三部門包括社團法人、財團法人及公司法人，不包含地方三公社及地方獨立行政法人，見總務省網頁，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000394173.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000394173.pdf)，頁 1，2016/10/18 最後瀏覽。

<sup>79</sup> 總務省網頁，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000394173.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000394173.pdf)，頁 3-5，2016/10/18 最後瀏覽。

以及民間業者的效率性，互相發揮其長處，並有別於官方式的拘束而以具彈力且有機動性、效率性的經營模式<sup>80</sup>。可是在日本實施的結果並不十分成功，破產的例子也不在少數。事實上第三部門的經營管理上有相當多的問題，首先是經營效率低於民間企業，從資料上來看第三部門的企業經營指標 ROA(Return on Asset, 總資產利益率=利率／總資產餘額)普遍低於整體企業之平均值；其次，雖然第三部門破產發生率低於一般法人企業，可是許多第三部門實質上已陷入破產狀態卻仍然依靠地方自治體的補助金而存活著。

表 5 地方公營企業與第三部門的效率性有關要因之比較<sup>81</sup>

比較項目		地方公營企業	第三部門	較有效率之一方
①	基於企業特性收支改良的必要性及急迫感的差異	小 雖揭示經濟性，但比起收支改良更優先的是公共評價的考量。	大 收支改良為企業目的且為評價之核心。收支狀況是企業維持的直接要件，收支改良的急迫感大。	第三部門
②	制度上的差別	租稅、資金	有優待措施	無優待措施
		整體經營活動(設備、營業、人員、財務及關連事業等)	有欠缺柔軟性、即時性之傾向	具柔軟性、即時性
		公共參與(與議會之關係)	有直接關係 主要經營意思決定由議會決議 市民直接經營	無直接關係 主要經營意思決定是企業的自主責任 市民僅是經營委託
③	對於公共參與及效率性之立場的差別	公共目的以貫徹公共性為前提實施擔當事業	適合	適合
				相同

<sup>80</sup> 參(社)新構想研究会編(1999)，《図解やさしくわかる PFI ビジネス》，東京：日本能率協会マネジメントセンター，頁 64。

<sup>81</sup> 引自(社)新構想研究会編(1999)，《図解やさしくわかる PFI ビジネス》，東京：日本能率協会マネジメントセンター，頁 65。



	公共場合 擔當事業以外 一般政治上、 行政上的場合	適合	有害經營及事 業實施的效率 性時是反面立 場	第三部門
④	經營風氣的差別	依據官廳	依據民間企業	第三部門

雖然一般期待藉由公私部門的協力，第三部門能發揮比公營企業或公家機關更高的效率，可是研究指出日本的第三部門陷入一種「軟預算限制(soft budget constraint)」<sup>82</sup>狀態，也就是說「政府如果被期待會在事後對企業提供救濟的話，企業就會事先設想政府會予以救濟，而喪失經濟自立的向上成長誘因，從社會層面來看實際上有損經濟的效率性」，由於地方自治體會交付補助金給第三部門，因此假使收入並未增加，也會暗自期待不足的部分以補助金來補足，導致第三部門有不努力提高收益來增進經營效率化的傾向。

表 6 第三部門與 PFI 的角色分擔之原則<sup>83</sup>

日本版 PFI 事業類型		事業的收支體質	事業種類		
			第三 部門	PFI	其他
國家 事業	獨立採算型	無須公共補填且可享受利潤	X	○	X
	官民合資型	為了事業存續必須由公共補填		依據個案 VFM 決定	
	服務提供型事業	以上均有可能		依據個案 VFM 決定	
自治體 事業	獨立採算型	無須公共補填且可享受利潤	X	○	X
	官民合資型	為了事業存續必須由公共補填	○	○~△	X
	服務提供型事業	以上均有可能	○	X~△	X

## 二、預期效果

背負著取代第三部門而帶領公私協力前進的眾望，PFI 事業最被期待能夠帶來的效果乃是下述 VFM 之達成，而 VFM 的根源，也就是因為導入 PFI 而達成 VFM 的關鍵在於：事業的特性、內容、風險分擔，雖然會因為個別事業的特性而有所差異，不過基本上的想法均是修正跨業務間的實施程序及實施體制，排除

<sup>82</sup> 由匈牙利經濟學者 János Kornai 所創，引自深澤映司(2005)，〈第三セクターの経営悪化要因と地域経済〉，《レファレンス》，平成 17 年 7 月号，頁 64-65。

<sup>83</sup> 引自宮木康夫(2001)，《第三セクターと PFI 一役割分担と正しい評価一》。東京：ぎょうせい，頁 174。

業務之間的間隙及重複部分，重新構築業務流程以求服務提供上的效率化。以下數點係 PFI 方式可獲得 VFM 之主要原因<sup>84</sup>：

#### (一) 公主體與民間之間最適的風險分擔

由於 PFI 事業是民間事業者基於公主體所要求之性能及服務水準而組成的事業，並且由民間事業者負擔事業的組織型態，及構成事業各種業務規格等風險。在過去傳統招標模式中，事業之組成及規格的設定，均是由公主體實施。而在 PFI 方式下，最大的風即由公主體移轉至民間事業者承擔。自公主體及民間事業者間從風險管理的角度觀察，確切且適當的風險分擔，不但可活用民間事業者之專案管理能力及風險承擔能力，更能期待較以往由公主體自行實施更低成本之風險管理來遂行事業。

#### (二) 遵守工期及確保品質

因發揮民間事業者風險管理等專業管理能力，故可期待事業在建設上能夠確實遵守工期，同時確保品質。

#### (三) 不依據規格而是依據性能下訂<sup>85</sup>

因 PFI 方式評選之核心係確保民間事業者所提供之公共服務得滿足公共設施之管理者所要求之服務水準，因此 PFI 方式捨棄規格發包，採取性能發包。亦即民間事業者被要求製作符合要求水準之業務規格書，並展現其具備實現之能力。採行性能發包之優點在於民間事業者談性較高，可增加事業組成上的自由度，活用民間事業者的 knowhow 及創意想法，進而可期待提出更加符合事業內容之合理計畫。

#### (四) 基於誘因而帶來的經營上效率化

承上所述，因 PFI 是以其業務內容達成所要求之水準為條件，故可以期待民間事業者自主經營上的效率化。其次，如果有超越要求水準的表現時，費用收入的增加將可反映在 PFI 事業者之收入上，因此可以此種形式給予民間事業者誘因，越有效率之經營，可獲得之收益就越大。就此而言，可期待民間事業者在自主經營上發揮效率化。

<sup>84</sup> PFI 事業研究会編(2003)，《PFI 事業採用のための vfm 評価の手引き》，東京：大成出版社，頁 24-26。

<sup>85</sup> 所謂性能發包(日文為「性能発注」)，是指在公共招標上由發包者決定應滿足之要件及服務水準的詳細內容之發包方式，在性能發包的情形，關於為符合服務水準而採行的具體手段及過程均是交由民間企業的自由裁量，容易發揮民間企業的 knowhow 及創意想法，通常業務範圍較為概括且契約期間多為數年到數十年等較長期間，因為民間企業的自由裁量度高，故多用在 PFI 事業的公共招標上；而所謂規格發包(日文為「仕様発注」)，是指在公共招標上由發包者決定詳細決定發包內容及實施方法的規格，承包商被要求依照發包者所規定的規格來實施委託業務，因為幾乎沒有發揮民間企業固有的 knowhow 及技術力的空間，業務範圍通常也受侷限，自由度不高，通常契約期間多是以單年度為之，而且多是依據價格來競爭。參見 Japanwater 網頁：<http://www.japanwater.co.jp/concession/%E7%94%A8%E8%AA%9E%E9%9B%86/%E6%B0%B4%E9%81%93%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E7%99%BA%E6%B3%A8%E3%83%BB%E5%85%A5%E6%9C%AD/%E6%80%A7%E8%83%BD%E7%99%BA%E6%B3%A8%E3%81%A8%E4%BB%95%E6%A7%98%E7%99%BA%E6%B3%A8>，2016/10/14 最後瀏覽。

### (五) 因存在效率、效果上的競爭狀態而努力刪減成本

因 PFI 方式係採取公開招標及綜合評估，民間事業者為獲選為最優申請人，將在競爭環境下充分發揮其所握有之 knowhow 與創意想法。經由建置排除阻礙競爭因素之事業計劃，確保事業評選過程中之公平性與透明性、公開的事業者選定程序以及適當資訊公開等，可期待讓各種民間事業者有適當的緊張感，而活用自身 knowhow。

### (六) 長期且概括的下訂

PFI 事業契約屬於長期契約，由於設計、施工、維持管理、長期營運及概括下訂，民間事業者的自由度得以提升。不僅是設計業者，在建設業者、維持管理・營運業者的想法與考量都可在事業計畫中囊括，整合出具有效率的長期採購方式，因此可期待設施在生命週期中成本的最佳化。

### (七) 將複合業務同一處理使人員能夠合理地配置並發揮應變能力

傳統招標方式係將維持管理業務及營運業務，分別委託數間民間業者實施。而在 PFI 方式，由於係交由單一民間事業者統一負責，因此可期待將複合業務同一處理，合理配置人力並發揮應變能力。

### (八) 業務的效率化提升

最後是透過同時檢討複數的維持管理、營運業務的統合化，排除業務間的隔閡，而可期待業務效率化之提升。

PFI 方式所欲追求者即是整合上述優點，透過設計、興建、維持管理及營運階段一體化，降低事業支出並創造效率。

## 參、PFI 法之基本理念

### 一、五原則三主義

所謂的 PFI，為 Private Finance Initiative 的略稱，是一種政府藉由引進民間的資金、經營知識、技術等資源而將其投入於公共建設或服務的制度，日本在 1999 年制定「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下稱 PFI 法)正式導入此制度，學界或實務界對於 PFI 並未有正式譯名，PFI 法則是以「基於民間資金的活用所為的公共設施的整備(民間資金等の活用による公共施設等の整備等)」稱呼之。在 PFI 機制的運作之下，經由民間業者的知識與創意，設計出有效率的公共服務提供方式，由民間業者負責調度資金、建設工程，乃至於收受人民使用公共服務的代價來經營公共服務，由於自初始設計階段、建造到營運均由同一業者進行，因而被高度期待能夠發揮一貫性及實現高效率，並藉此提供民眾低廉且優質的公共服務。此外，將事業費用的增加、設施的瑕疵以及未來使用者減少等潛在風險，轉移給最具有管理及應對能力的事業者，乃是 PFI

的特徵之一。其次，在 PFI 的特性上因為要求五原則與三主義的緣故<sup>86</sup>，也能帶動行政上的改革，並創造民間事業新的機會及活化經濟<sup>87</sup>。所謂五原則，係指 PFI 事業必須是以具備一定公共性之事業為對象(公共性原則)，透過活用民間事業者之資金、經營能力與技術力(民間經營資源活用原則)，確保尊重民間事業者之自主性及創意想法，使事業有效率且有效果地實施(效率性原則)。在選定特定事業及民間事業者之過程中，必須確保公平性及透明性，以建構充分競爭之招標環境。(公平性原則與透明性原則)。所謂三主義，係指在各階段評選過程中應保持客觀(客觀主義)，關於公共設施之管理者及民間事業者之角色分配與風險分擔等事項須在契約中明文規定(契約主義)，此外，為確保 PFI 事業之經營上不受民間事業者母公司之財務狀況或其他因素影響，要求成立具獨立法人格之 SPC，以保持經營管理上之獨立性。(獨立主義)

表 7 五原則三主義之概要<sup>88</sup>：

類別	項目	內容概要
五原則	公共性原則	以具有公共性之事業為 PFI 之對象
	民間經營資源活用原則	活用民間的資金、經營能力及技術上能力
	效率性原則	尊重民間事業者的自主性及創意想法，有效率且有效果地實施
	公平性原則	於特定事業之選定及民間事業者的選定上擔保公平性
	透明性原則	確保自特定事業的提案到終結全部過程中的透明性
三主義	客觀主義	指各階段的評估決定之客觀性
	契約主義 <sup>89</sup>	指公共主體及 PFI 事業者之間的合意以明文方式將當事者的角色及責任分擔等契約內容予以明確化
	獨立主義	指確保 PFI 事業者的法人格上之獨立性或事業部門的區分管理上的獨立性

<sup>86</sup> 關於五原則三主義，參石田裕幸(2006)，〈PFI 事業における VFM の追求－余熱利用施設整備運営事業の考察－〉，《一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラム コンサルティング・レポート 2006 年度》，<http://www.ipp.hit-u.ac.jp/consultingproject/2006/ishida.pdf>，頁 5，2016/08/01 最後瀏覽。

<sup>87</sup> 參石田裕幸(2006)〈PFI 事業における VFM の追求－余熱利用施設整備運営事業の考察－〉，《一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラム コンサルティング・レポート 2006 年度》，<http://www.ipp.hit-u.ac.jp/consultingproject/2006/ishida.pdf>，頁 7，2016/08/01 最後瀏覽。

<sup>88</sup> 整理自石田裕幸(2006)，〈PFI 事業における VFM の追求－余熱利用施設整備運営事業の考察－〉，《一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラム コンサルティング・レポート 2006 年度》，<http://www.ipp.hit-u.ac.jp/consultingproject/2006/ishida.pdf>，頁 7，2016/08/01 最後瀏覽。

<sup>89</sup> 惟有論者指出，PFI 誕生於英國，係基於英美 Project Finance 手法所活用之方式，但日本係屬於大陸法系，私法契約仍容易受到行政法之影響，換言之，所謂契約主義，實際上與行政法之間係處於對立關係，因而 PFI 契約只要屬於長期繼續契約的話，就難以脫離與公共部門之關聯而受到拘束。參山下明男(2003)，〈PFI－今、何が問題か－〉，《金融法務事情》，1688 号，頁 1；山下明男(2003)，〈PFI 金融・法務プラットフォーム協議会中間報告書の概要〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 37-38。



## 二、核心價值：VFM

除上述五原則三主義外，PFI 制度另一核心精神在於，追求 VFM(Value For Money)。所謂 VFM，係指「給付對於所支付之代價價值最高之服務」，換句話說，當比較具備相同目的之兩事業時，相同給付下所得獲得之代價價值較高之一方，即相較他方而言「具有 VFM」<sup>90</sup>；反之，獲得之代價價值較低之一方，即相較他方而言「不具有 VFM」。

有關 VFM 之計算方式，係將政府自行投入該公共服務所需花費之費用 PSC(Public Sector Comparator)，扣除倘若交由民間投入所需花費之費用而得出之數額(Private finance initiate-Life cycle cost, PFI-LCC)<sup>91</sup>，所得出 VFM 越高者，即越具有實施 PFI 之價值，反之則否<sup>92</sup>。VFM 之概念係藉由創造資金價值最大化，使國民所繳納之稅金有效且充分地使用於公共服務上，以謀求最大利益。

所謂 PSC，是指預測整體事業期間由公部門自行實施的情況下，適當的公共財政負擔預估額之現在價值。而所謂財政負擔，是以與 PFI 事業之 LCC(生命週期支出)比較為前提，指事業費用或滿足其資金支出的總額之意。於計算 PSC 時，應將對象事業假定係由公共設施之管理者自身於該時點所思考實施之事業形態而計算。譬如將事業的一部分以承攬或委任方式交由民間事業者來實施之情形，應假定該事業之型態<sup>93</sup>。

表 8 PSC 計算方式<sup>94</sup>

- (1)於設計、建設、維持管理及經營之各階段分別以上述 1 所假定的事業形態來累積所需經費。此時原則上應基於發生主義為之。
- (2)基本方針一 3(2)所稱「適當調整」應依下述四 2 為之。
- (3)基於上述所計算出各年度公共財政負擔之事業費用總額依照下述四 3 換算現在價值，並求出總額(成本比較方式如附表 1)
- (4)資金支出的現在價值的總額係以 PSC 以及 PFI 的 LCC 相比較時，應另以上述(1)乃至於(3)進行現金流<sup>95</sup>的計算(現金流比較方式如附表 2)
- (5)此外，基於下述四 1 在設計、建設、維持管理及營運各階段本身的風險以及無法區分階段的事業整體風險予以個別定量化計算。

<sup>90</sup> VFM 指引第 1 條第 1 項第 1 款。

<sup>91</sup> VFM 指引第 1 條第 1 項第 4 款。

<sup>92</sup> 參日本政策投資銀行 PFI チーム編(2004)，《PFI 実務のエッセンス》，東京：有斐閣，頁 4-5。

<sup>93</sup> VFM 指引第 2 條第 1 項。

<sup>94</sup> VFM 指引第 2 條第 2 項、第 3 項。

<sup>95</sup> 有關 PFI 事業現金流及財務風險之介紹，可參松本俊彥(2003)，〈PFI ファイナンスにおけるセキュリティー・パッケージの構成と課題〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 51-56。

(6)上述(1)累積所需經費如附表參考 PSC 與 PFI 事業之 LCC 比較計算之範例所示，以複式簿記會計方式為之。

(7)此外，於計算之精確度上應注意上述一 3(3)。

### 間接成本

(1)所謂間接成本係指該當事業之實施所必要，於企劃階段及事業期間中所需之人事費及事務費用等公共部門的間接成本。

(2)間接成本應於在可計算之範圍內合理計入 PSC 中。

而在計算 PFI-LCC 時，應注意 PFI 手法是將公共設施之設計、建設、維持管理及營運一體性處理之故，故在計算上應假定 PFI 事業者係將各階段均以一元化手法推動之事業模式為基礎，如該 PFI 事業未包含設計、建設、維持管理及營運所有階段，則應將該 PFI 事業所包含之全部階段以一元化手法推動之事業模式為基礎。此外，於民間事業者實施 PFI 事業時，亦經營附帶設施之情形，僅需計算原本公部門所必須之設施，附帶設施不必計入。

表 9 PFI-LCC 計算方式<sup>96</sup>

- (1)民間事業者將實施該事業之費用於設計、建設、維持管理、營運各階段予以估計、累加，以此為基礎計算公共設施管理者在整體事業期間所須負擔之費用。
- (2)累加時應活用顧問諮詢或進行類似事業有關之現狀調查或市場調查，將計算依據明確化，假定各個年度的民間事業者的損益計畫與資金收支計畫計算之。此外，應留意須具體反映民間事業者所謀求之正當利益與分紅。
- (3)關於間接成本準用上述二 3 計算 PFI 事業之 LCC。
- (4)關於基本方針一 3(2)之「適當調整」依下述四 2 為之。
- (5)基於上述所假定各個年度公共財政負擔額以下述四 3 換算現在價值並求出總額。
- (6)此外，關於計算之精確度上應留意上述一 3(3)。

表 10 VFM 計算之步驟<sup>97</sup>：

#### 1. 決定欲研究事業之各項條件(決定方案)

例如設施規模、事業方式(BOT、BTO 等)、在 PFI 中委託民間事業者之業務範圍等

#### 2. 公共與民間之風險分擔(其一)(將民間事業者所須負責之風險予以定量化)

#### 3. 計算 PSC

#### 4. 計算 PFI 事業之 LCC

<sup>96</sup> VFM 指引第 3 條第 2 項。

<sup>97</sup> PFI 事業研究会編(2003)，《PFI 事業採用のための vfm 評価の手引き》，東京：大成出版社，頁 26。

5.(PSC)-(PFI-LCC)=風險調整前 VFM 之計算結果

6.公共與民間之風險分擔(其二)(將過去由公共所負擔但未顯在化的風險予以定量化)

7.定性之評價

※綜合考量上述第 5.6.7 點，對於 VFM 進行總體評價<sup>98</sup>。



依據上述方式計算出 PSC 及 PFI-LCC 後，VFM 評價可簡化為下列公式：

- $PSC \geq PFI-LCC \Rightarrow VFM \text{ 達成}$
- $PSC < PFI-LCC \Rightarrow VFM \text{ 未達成}$

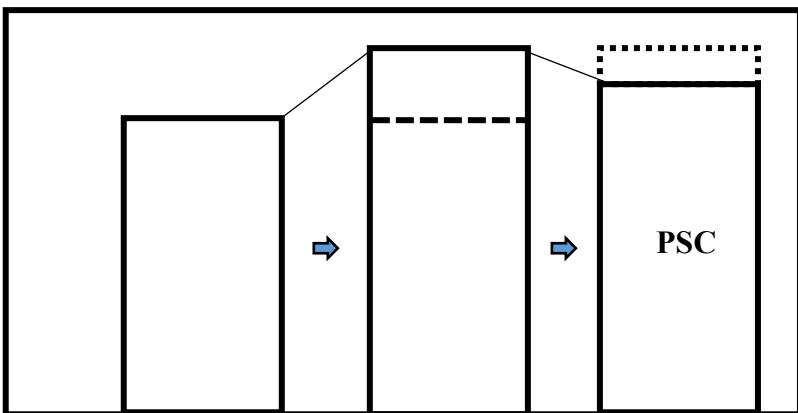
承上所述，VFM 的評估原則上係以比較 PSC 以及 PFI-LCC 為核心，在購買服務型事業中，因為是由公部門負擔 PFI 事業之所需經費，故可計算出 PSC 並與 PFI-LCC 進行比較。而在合資型及獨立採算型事業中，雖然 PFI 事業之經費均由 PFI 事業者自行籌措，公部門原則上並不產生支出，但仍應評估是否以 PFI 事業實施可創造更有效率且有效果之成果(VFM-一-2-(2)~(3))。關於評估 VFM 之時點，在事業之計畫階段、評估及選定特定事業階段以及選定事業者階段均應檢討事業之機制，故在各階段均有評估 VFM 之必要。評估 VFM 時應精確確保在評估時點所得以計算之範圍，追求客觀性及透明性，並應參考過去同種事業之實績，以作為類似條件下計算 VFM 事業之客觀評估方法。計算 VFM 時必須注意風險之定量化，一般而言，在民間事業所伴隨之風險是由 PFI 事業者負擔之情形，該事業之成本本即會包含負擔該風險之代價(對價)在內，故計算 PFI-LCC 時均是假定已包含 PFI 事業者負擔該風險之對價。如果將特定風險算入 PSC 時，應先將風險予以特定，以該事業如係由公部門實施時，將該風險實現時所須公部門所須負擔之金額乘上該風險發生之機率，求得公部門所須負金錢上負擔之期望值，並將其計入 PSC 中<sup>99</sup>。此外，在比較 PSC 以及 PFI-LCC 時，均須將兩者換算為現在價值後再行比較，通常使用無風險收益率之貼現率作為換算之基礎。

<sup>98</sup>  $VFM = \frac{PSC - (PFI-LCC)}{PSC} \times 100\%$ ，所求得的 VFM 有時係以百分比表示，有時則以  $VFM = PSC - (PFI-LCC)$  所計算之金額表示，無論何者 VFM 值越高即表示越具備實施之價值。

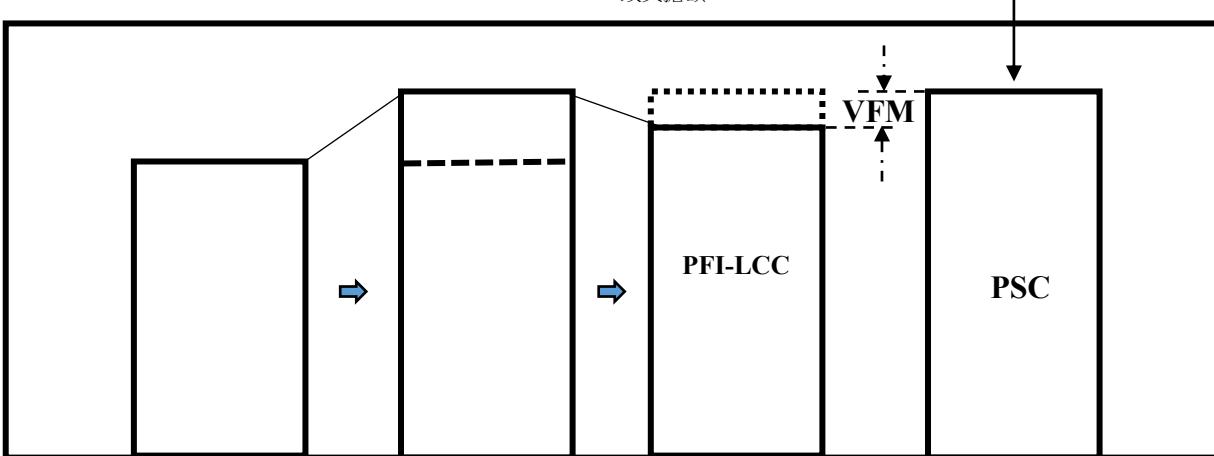
<sup>99</sup> 詳細計算見 VFM 指引第 4 條第 1 項第 6 款以下。

圖 3 PSC 及 PFI-LCC 之計算<sup>100</sup>

○PSC 之計算



○PFI-LCC 之計算以及 VFM



<sup>100</sup> 引自 VFM 指引所附之參考圖。備註：有自該當公共設施管理者之財政負擔外取得支援時，關於是否將該支援計入在 PSC 及 PFI 事業之 LCC 之計算上應等同處理。關於省廳實施 PFI 事業時上述支出或收入在其他省廳所得以預見時，應整體以國家的支出、收入處理，其他省廳應依照上述進行調整。

## ◆VFM計算之方式 (詳細版) 風險調整前◆

圖 4 VFM 計算之方式

A : 既有型  
Ac (支出)

(d) 利息	由 支 出 減 去 收 入	公共財政負擔額 淨值 $Ac - Ai$	VFM
(c) 由公共實施之 維持管理、營運費 用等			
(b) 由公共實施 之設計、建設費 用等			
(a) 蘭處費用(招標等)			

公共的支出

公共的收入

(甲) 補助金

$A_i$  (收入)

PSC的計算  
(Public Sector Comparator)

B : PFI型

Bc (支出)

(g) 監督費用 (f) 公共負擔管理費	由 支 出 減 去 收 入	服務的對價 (計算基礎 : (b')~(e'))
(e') 稅後純利		
(d') 利息 一般而言較(d)為高		
(c') PFI事業者實 施之維持管理、 營運費用等		
納稅		
(b') PFI事業者實 施之設計、建設 費用等		
(a') 開業費用(招標等)		

公共為監督PFI事業者所必  
要之費用

公共直接實施關於PFI事業  
管理業務之費用

公共對PFI事業者所支付之對價

公共的支出

公共的收入

$B_i$  (收入)

PFI事業之LCC的計算  
(Private Finance Initiative Life Cycle Cost)

$$VFM = (Ac - Ai) - (Bc - Bi)$$

(※VFM的計算上應以現在價值進行比較)

### 三、官民間適當的風險分擔

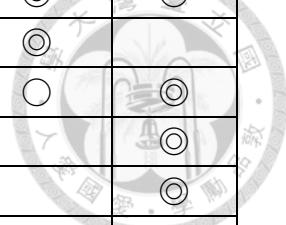
因 PFI 事業講求民間與官方之緊密合作、互信與密切溝通，因此，在 PFI 法下所實施 PFI 事業之另一重點，即在於使官方及民間於開始 PFI 事業之實施前，預先就各式各樣的風險在契約中具體規定，並且適當分配各該風險。此係由於在事業的實施上，有時會因為物價上升、經濟情勢等經濟狀況的變化以及需求的改變、天災、事故等難以預測的事態而發生追加費用的可能。若按照以往的招標方式，基本上這些風險是由公共主體來負擔，可是在 PFI 之下，則是依據「能夠最適當地管控風險者即由其負擔」此一原則分配之。因為 PFI 是一個長期的事業，在盡可能地假定所有事業整體期間的風險後，對於事業全體的風險以效率化管理，並且謀求官民雙方盡一切努力讓風險不要實在化。而且因為不可抗力風險等不可迴避的風險已經預先設想，事前就已明確分擔官民之間的風險，並在契約中各自規定其角色，縱使風險發生了也能夠將損失最小化，作為事業能夠有效率且有效果的實施上乃相當重要<sup>101</sup>。

表 11 關於 PFI 事業階段所面臨之風險及其分擔原則<sup>102</sup>

事業階段	主要風險	風險概要	風險分擔者	
			公共契約機關	PFI 事業者
全體事業期間	事業計畫風險	關於事業計畫瑕疵之風險	◎	
	招標要點風險	關於招標要點不完備之風險	◎	
	規格變更風險	關於規格及條件變更之風險	◎	
	許認可風險	關於取得許可認可之風險	△	△
	用地徵收風險	關於事業用地徵收之風險	◎	
	用地瑕疵風險	關於事業用地瑕疵之風險	◎	
	資金調度風險	關於事業資金調度之風險		◎
	金融利率變動	事業期間中金融利率變動之風險	△	△
	居民風險	關於對事業為抗議之風險	◎	○
	環境風險	事業為環境所帶來之風險	◎	○
	法令風險	關於法令變更之風險	◎	○
	不可抗力風險	關於發生不可抗力時之風險	◎	○

<sup>101</sup> 另參下述第三章有關風險分擔。

<sup>102</sup> 引自佐佐木仁(2012)，《PFI 事業における VFM 評価に関する研究》，神戶大學博士論文，頁 21。



	政策變更風險	因政策變更所生之風險	◎	○
	議會風險	關於應對議會之風險	◎	
設計建設期間	費用風險	關於費用變更之風險	○	◎
	測量風險	關於測量錯誤之風險		◎
	設計風險	關於設計錯誤之風險		◎
	建設風險	關於設計(施工)錯誤之風險		◎
	施工監理風險	關於施工監理錯誤之風險		◎
	品質風險	關於設施是否合乎規格之風險		◎
營運期間	營運遲延風險	關於遲延開始營運之風險		◎
	品質風險	關於確保服務品質之風險		◎
	需求變動風險	關於需求變動之風險	○	◎
	設施修繕風險	關於維持設施狀態之風險		◎
	原料費用風險	關於原料費用變動之風險	○	◎
	委託費用風險	關於委託費用支付遲延之風險	◎	
	第三人風險	關於對第三人造成損害時之風險		◎
	大規模修繕風險	關於設施大規模修繕之風險	○	◎

說明：◎主要分擔、○次要分擔、△共同分擔。

在內閣府所制頒之風險分擔指引中，對於官民之間於各階段之風險分配有更為詳盡的敘述，此部分詳參下述第二節、伍之說明。

## 第二節 日本 PFI 法之運作機制

### 壹、條文編排與架構

日本現行 PFI 法全文計九十四條，共由九章加上附則所構成，第一章總則說明 PFI 法之基本原則，包含立法目的(第 1 條)、名詞定義(第 2 條)以及基本理念(第 3 條)；第二章基本方針係課與政府制訂「PFI 基本方針」之義務，對於基本方針中所應包含之事項予以明列，例如特定事業選定、徵求及選定民間事業者、法制上及稅制上措施、財政上及金融上支援等；第三章規範有關特定事業實施上相關事項，主要係就公共設施之管理者選定特定事業及選定民間事業者所應注意之處予以明訂，諸如制定及公布實施方針(第 5 條)、依據基本方針及實施方針選定特定事業(第 7 條)、公開徵求選定民間事業者(第 8 條)、應徵實施特定事業之民間

事業者失格事由(第 9 條)、客觀評估民間事業者之提案及公布結果(第 11 條)、地方公共團體締結事業契約時應事先經議會議決(第 12 條)、選定事業之實施(第 14 條)、公布制定實施方針之預告(第 15 條)等；第四章係規範賦予民間事業者公共設施經營權之規定，詳參下述本節第陸部分；第五章則係 PFI 法所創設之民間資金等活用事業推進機構股份有限公司運作上相關規範，由於此部分非本文所欲討論之重點，在此容本文予以割愛；第六章係規範選定事業之特別措施，例如將國家因負擔選定事業債務之支出年限限於當會計年度 30 年內(第 68 條)、國有財產之出租與提供使用(第 69~70 條)、國有財產之無償使用(第 71 條)、對於具高度公共性之選定事業提供無息貸款之優惠措施(第 72 條)、協助依據土地徵收法(土地收回法)使選定事業者取得或使用土地(第 74 條)、法治及稅制上必要措施以及財政上及金融上支援(第 75 條)、應將妨礙民間事業者活用及發揮創意思考之相關法令規制予以撤廢或鬆綁(第 76 條)、國家及地方公務員派遣制度(第 78~80 條)、推廣特定事業之實施及提供居民知識普及以獲得居民理解(第 81 條)、活用擔保不動產(第 82 條)等；第七章為在內閣府設置民間資金活用事業推進會議，規範其組織與任務，職司制定基本方針、機關間協調及重要事項施政推動(第 83~86 條)。第八章雜則將本法所未規定之事項授權政府以政令定之(第 87 條)；最末章罰則則是對於民間資金等活用事業推進機構之董事等人，於有業務上不正當行為時設有處罰之規定(第 89~94 條)。

表 12 PFI 法各章節規定概覽<sup>103</sup>：

第一章 總則 (第一條～第三條)
第二章 基本方針等 (第四條)
第三章 特定事業之實施 (第五條～第十五條)
第四章 公共施設等經營權 (第十六條～第三十條)
第五章 民間資金等活用事業推進機構股份公司所提供之特定選定事業之支援
第一節 總則 (第三十一條～第三十六條)
第二節 設立 (第三十七條～第四十二條)
第三節 管理
第一款 董事等 (第四十三條・第四十四條)
第二款 民間資金等活用事業支援委員會 (第四十五條～第五十條)
第三款 章程之變更 (第五十一條)
第四節 業務
第一款 業務之範圍 (第五十二條)
第二款 支援基準 (第五十三條)
第三款 業務之實施 (第五十四條～第五十六條)
第五節 資訊提供等 (第五十七條)
第六節 財務及會計 (第五十八條～第六十一條)

<sup>103</sup> 本文自製。

第七節 監督（第六十二條～第六十五條）
第八節 解散等（第六十六條・第六十七條）
第六章 對選定事業之特別措施（第六十八條～第八十二條）
第七章 民間資金等活用事業推進會議等（第八十三條～第八十六條）
第八章 雜則（第八十七條）
第九章 罰則（第八十八條～第九十四條）
附則



表 13 內閣府制頒之各種基本方針<sup>104</sup>：

1. PFI 基本方針(民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針) , 2015 年 12 月 18 日施行。
2. 關於 PFI 事業風險分擔之方針(PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン) , 2015 年 12 月 18 日施行。
3. 關於契約之方針—PFI 事業契約注意事項—(契約に関するガイドライン—PFI 事業契約における留意事項について) , 2015 年 12 月 18 日施行。
4. 關於監督之方針(モニタリングに関するガイドライン) , 2015 年 12 月 18 日施行。
5. 關於 PFI 事業實施流程之方針(PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン) , 2015 年 12 月 18 日施行。
6. 關於公共設施營運權及公共設施營運事業之方針(公共施設等運營權及び公共施設等運營事業に関するガイドライン) , 2015 年 12 月 18 日施行。

表 14 由其他行政組織所制定之指引<sup>105</sup>：

內容概要	指引、參考手冊名稱	制頒單位
關於 PFI 之指引	朝向多樣化民間事業者之參與— 活用公共設施營運權參考書。 VFM 簡易計算模型。	國土交通省
關於 PPP 之指引	關於 PPP 事業官民對話、事業 者選定流程運用指導。	內閣省、總務省、國土 交通省
中小學校	公立學校設施整備 PFI 事業參考 手冊。 複合化公立學校設施 PFI 事業參 考手冊。	文部科學省

<sup>104</sup> 本文整理自日本內閣府 PFI 推進室網頁，  
[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/uniyotebiki/pdf/uniyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/uniyotebiki/pdf/uniyotebiki_01.pdf)，頁 23-24，2017/6/2 最後瀏覽。

<sup>105</sup> 引用自日本內閣府 PFI 推進室網頁，  
[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/uniyotebiki/pdf/uniyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/uniyotebiki/pdf/uniyotebiki_01.pdf)，頁 23-24，2017/6/2 最後瀏覽。



	公立學校耐震化 PFI 手冊。	
上水道設施	關於水道事業官民合作參考手冊。	厚生勞動省
	關於農業集落排水事業 PFI 實施參考手冊。	農林水產省
	關於工業用水道事業導入 PFI 參考手冊。	經濟產業省
下水道設施	基於性能發包之想法而委託民間之指引。 有關下水道事業實施公共設施經營權之指引。 有關在下水道管路設施之管理業務導入概括性民間委託之指引。	國土交通省
	關於淨化槽事業之民間活用(PFI 導入判斷軟體)	環境省

## 貳、PFI 方式與傳統政府採購方式之區別

在瞭解 PFI 方式之前，所須先說明者為 PFI 方式與傳統政府採購方式之間之差異，以利理解 PFI 方式相較於傳統招標所可獲致之優勢。日本之政府採購法制在規範上與台灣並不相同，並未設有相當於我國「政府採購法」之專法規範，而是散落在會計法、地方自治法及其他相關法規中<sup>106</sup>。日本會計法第 10 條規定，中央各省廳之首長，負責管理其所掌管之支出負擔行為，以及有關財政支出之事務。除上述各省廳之首長依據會計法第 10 條所規定之權限之外，同法第 29 條至第 29 條之 12 條規定各省廳之首長掌管有關買賣、借貸、承攬及其他契約之事務。同法第 29 條之 3 規定，契約負責官及支出負擔行為負責官在締結買賣、借貸、承攬及其他契約時，除指名競爭<sup>107</sup>(同條第 3 項)或任意契約<sup>108</sup>(隨意契約，同

<sup>106</sup> 例如「關於促進公共工程之品質確保之法律」，原文為：「公共工事の品質確保の促進に関する法律(平成 17 年 3 月 31 日法律第 18 號)」，其目的係為確保公共工程之品質，而明確規定國家、地方公共團體及受訂者之責任義務，規範確保品質之基本理念與方針，將審查受訂者之技術能力義務化，以期促進公共工程品質之法律。其他法律如「關於促進公共工程之投標及契約適當化之法律」，原文為：「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(平成 12 年 11 月 27 日法律第 127 號)」；以及為防範官民之間圍標行為(官製談合行為)而制定之「關於排除及防止投標圍標等關聯行為以及處罰公務員所為有害投標公正行為之法律」，原文為：「入札談合等關聯行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律(平成 14 年 7 月 31 日法律第 101 號)」等。

<sup>107</sup> 所謂指名競爭，係指依據契約之性質或目的，參加競爭者為少數，無採取一般競爭投標之必要，且認採取指名競爭為有利之情形，應採行指名競爭方式，由發包者所指定之人參與競爭，類似於我國政府採購法第 18 條第 1 項之選擇性招標。

<sup>108</sup> 所謂任意契約，係指依據契約之性質或目的不容許競爭之情形、因緊急必要而無法交由一般

條第 4 項)所規定之情形外，必須公告，並且使有意參與投標之人提出申請，以確保競爭。地方公共團體則是規定在地方自治法施行令第 167 條至第 167 條之 17。

上述傳統招標方式稱為「一般競爭投標(一般競爭入札)」，首先由採購之單位公告參加投標之資格、場所及日期等必要事項(會計法第 29 條之 3／地方自治法施行令第 167 條之 6)，並表明不符資格者其投標無效以及決定得標者之基準(地方自治法施行令第 167 條之 10)。接著進行資格審查，針對必備資格(地方自治法施行令第 167 條之 4)及任意資格(地方自治法施行令第 167 條之 4、第 167 條之 5)兩者由招標單位予以審核，通過審核後，投標者繳納投標保證金參加投標。決定得標者之方式有三，第一是「低投標價格調查制度」<sup>109</sup>、第二是「最低價格限制制度」<sup>110</sup>、第三是「綜合評價方式」<sup>111</sup>，在開標確認得標者後，由招標單位與得標者簽訂契約，並由得標者繳納契約保證金。

而 PFI 手法在招標方式上，一般多係採取上述「綜合評價方式」，通常由公共設施之管理者對於欲實施之事業進行可行性研究，確認適合以 PFI 方式實施之後，制定並公布實施方針並公開招標，由有意願參與投資之民間事業者投標後，審查各民間事業者之投標資格，符合後再進入事業計畫之實質審查，在此階段公共設施之管理者會組成審查委員會，由審查委員會審查事業計畫是否合乎實施方針以及要求水準所規定之要求，對於符合要求者再進入加分項目審查，經由上述程序後得出各民間事業者所提出之事業計畫之總得分，以此總得分與事業費用加權評估後，選出優先申請人及次優先申請人。

表 15 PFI 方式與傳統政府採購方式之差異<sup>112</sup>

---

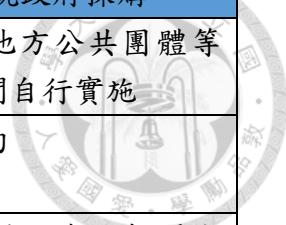
競爭之情形以及交由一般競爭並不有利之情形，應採行任意契約方式，不經由一般競爭投標，而由國家或地方公共團體任意與第三人締約，類似於我國政府採購法第 18 條第 1 項之限制性招標。

<sup>109</sup> 所謂低投標價格調查制度(低入札價格調查制度)，係指依據會計法第 29 條之 6、預算及決算會計令第 85 條以及地方自治法施行令第 167 條之 10 第 1 項所規定，當投標者參與投標之金額低於調查基準價格(即最低限制價格，依據各招標單位不同而有異)時，即進入低投標價格調查程序，對於投標者是否具備履約能力進行調查，如認為具備者則與其締結契約，如不具備者則將其自投標名單中排除，由次低價格投標者得標，若次低價格投標者其投標價格亦低於低投標價格調查基準時，同樣實施低投標價格調查。國土交通省所公布之 2017 年度低投標價格調查基準，見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/common/001175735.pdf>，2017/4/26 最後瀏覽。

<sup>110</sup> 所謂最低價格限制制度(最低價格制限制度)，係指依據地方自治法施行令第 167 條之 10 第 2 項規定，若投標者之投標金額低於最低限制價格時，其投標無效之制度，此與我國政府採購法第 46 條所規定之底價係指投標者之投標價格不得超過之數額在概念上並不相同。

<sup>111</sup> 所謂綜合評價方式(綜合評價方式)，係依據會計法第 29 條之 6、預算決算及會計令第 91 條、地方自治法施行令第 167 條之 10 之 2 第 1 項、第 2 項規定，指在投標價格之外，另以技術審查價格以外之要素計算出綜合評價分數，作為評估得標者之競爭方式，近似於我國政府採購法第 56 條所規定之最有利標。詳細說明參經經濟產業省網頁，<http://www.meti.go.jp/information/downloadfiles/c60815a-3j.pdf>，2017/4/26 最後瀏覽。

<sup>112</sup> 引自 PFI INFORMATION 網頁，<https://www.pfinet.jp/about/comparison.php>，2017/6/12 最後瀏覽。本文另行加筆而成。



事業方式	PFI 方式	傳統政府採購
事業計畫	公共設施之管理者發起 民間事業者自行提案	國家或地方公共團體等 公共部門自行實施
契約方式	PFI 事業契約或公共設施 經營權契約。	承攬契約
事業關係人	公共設施之管理者、 SPC、SPC 之構成企業、 金融機構、投資人、建設 公司、設計公司、維持營 運及管理公司等。	以公部門、建設顧問公 司、建設公司為主。
設計	民間事業者自行設計或 另行委託設計公司設計。	委託建設顧問公司設計
施工管理	民間事業者自行施工或 委託建設公司施工。	公部門自行施工或委託 建設公司、建設顧問公司 實施。
工期	依據公共設施之管理者 所提出之要求水準及實 施方針，由民間事業者自 行決定最適當工期。	公部門設定工期
資金籌措	由民間事業者自行籌措 部分情形公部門會提供 補助。	由公部門財政資金支應
事業範圍	以設施之設計、建設、維 持管理及營運整體實施 為主。部分情形包含附屬 設施之經營。	建設、維持管理及營運各 自獨立實施。
風險分擔	由公共設施之管理者及 民間事業者承擔	原則上由公部門負擔

表 16 PFI 方式與第三部門方式之差異<sup>113</sup>

事業方式	PFI 方式	第三部門方式
事業對象	具有高度公共性，本應由 公部門負責整備及營運 之事業。	必須由公部門之指導、監 督或出資之事業。 官民認為必要而規劃之 事業。
事業者選定方式	公開徵求為原則，具高度	無公開性之官民協議方

<sup>113</sup> 引自 PFI INFORMATION 網頁，<https://www.pfinet.jp/about/comparison.php>，2017/6/12 最後  
瀏覽。本文另行加筆而成。

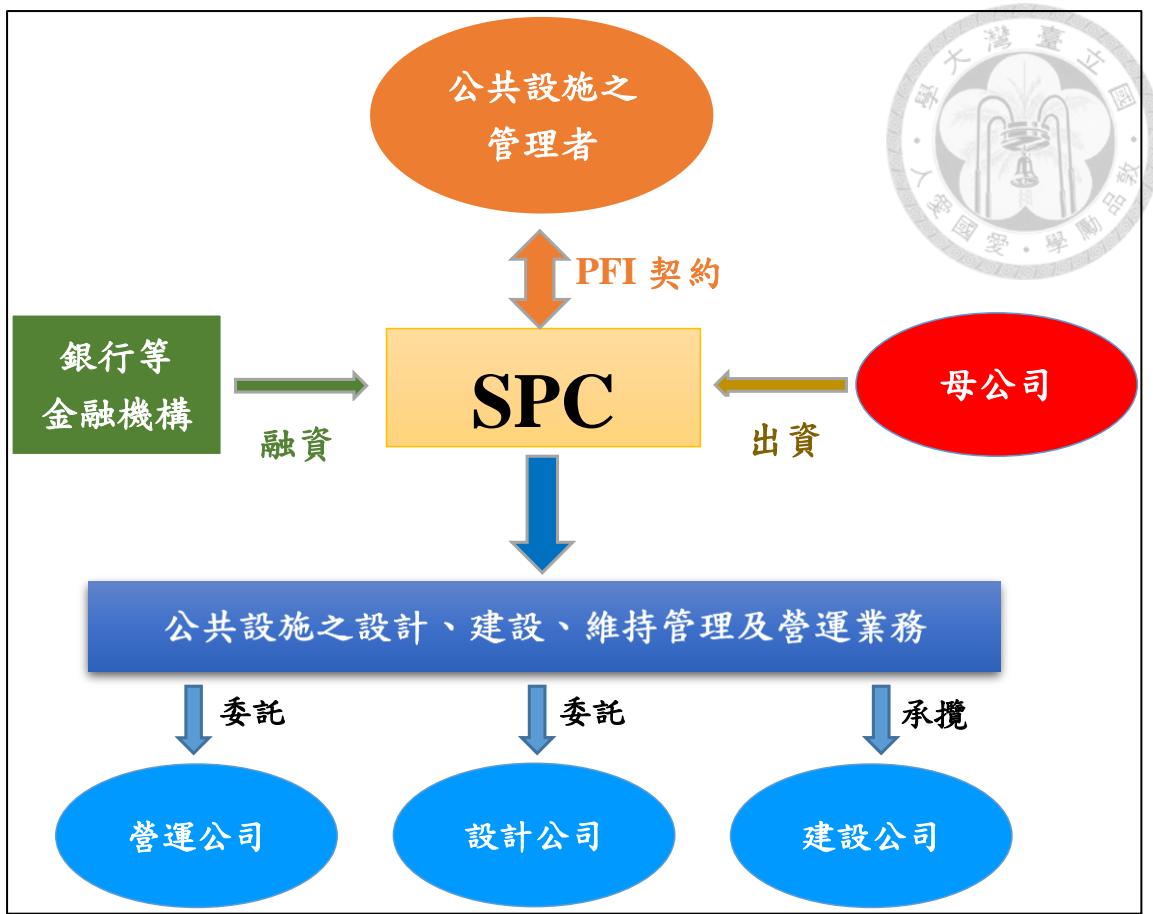
	公開性及透明性。	式。
風險分擔	在 PFI 事業契約中將官民之履行範圍、公部門提供之協助與支援、事業破產時之程序等明確規定。	不明確 民間部門最終對於風險之分擔上過度仰賴公部門之介入。

從以下列出之基本事業構造圖來看，由得標之民間事業者所組成之 SPC 係 PFI 事業之核心，SPC 與出資之構成企業(母公司及其他企業)之間各自獨立，母公司之財務狀況不直接影響 SPC 之經營，以確保 PFI 事業實施上之獨立性。公共設施之管理者與 SPC 締結 PFI 契約，規範事業實施之相關事項，並且監督事業實施情形。SPC 為取得實施事業所需之資金，會向銀行等金融機構貸款並設定抵押，籌措事業資金。SPC 為實施事業，另會將公共設施之設計、建設、維持管理及營運業務分別委託或交由各間公司承攬。而在傳統招標模式，業主即是公共設施之管理者，由公共設施之管理者以預算方式籌措資金，將設計、建設、維持管理及營運分別發包給不同公司進行<sup>114</sup>。

圖 5 PFI 事業基本關係構造圖<sup>115</sup>

<sup>114</sup> 除確保 SPC 不受到母公司經營狀況之影響外，論者另指出亦須注意在 PFI 事業併設附屬民間收益設施之情形，民間收益設施一旦發生事業虧損，將可能造成 PFI 事業無法履行或喪失融資之期限利益，因此縱使 PFI 事業本身仍健全經營，但也可能因為民間收益設施虧損而導致事業無法遂行。為分散此風險，可考慮將民間收益設施概括出租給聯盟之構成企業，將該民間收益設施之事業風險轉換成該聯盟之構成企業之信用風險，或是將經營 PFI 事業之貸款與經營民間收益設施之貸款分離，一定程度上可緩解民間收益設施經營狀況惡化時，對於 PFI 事業帶來之影響。參赤羽貴、高橋玲路(2003)，〈PFI 事業契約の今日的問題点〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 45-46。

<sup>115</sup> 本文自製。



## 參、事業設施之種類、事業類型、事業方式以及事業實施程序

有關 PFI 法規定下得採行 PFI 手法實施之公共設施種類、事業方式以及事業實施流程之概要簡述如下。

### 一、概說

#### (一) PFI 事業設施之種類

PFI 法所可實施之公共事業種類相當多元，將 PFI 法第 2 條所規定之公共事業依其事業性質分類後，約可區分為提供公眾使用之「公共設施」、供公共主體使用之「公用設施」、具備一定公益性之「公益性設施」，以及不屬於上述三種分類之「其他類型設施」：

表 17 PFI 法第 2 條之事業設施類型：

設施類型	具體項目
公共設施	道路、鐵路、港灣、機場、河川、公園、下水道、工業用水道
公用設施	廳舍、宿舍
公益性設施	出租住宅及教育文化設施、廢棄

	物處理設施、醫療設施、社會福利設施、更生保護設施、停車場、地下街
其他類型設施	資訊通信設施、供熱設施、新能源設施、回收設施(廢棄物處理設施除外)、觀光設施、研究設施。船舶、飛行器等運送設施及人工衛星。

上述各種類型之事業設施，因所具有之特性不同，而各自有其適合採取以 PFI 事業進行之優點，茲舉例如下：

適合以 PFI 方式實施之因素	事業設施種類
①計畫之範圍相當明確之事業	道路、鐵路及辦公廳舍等
②可預測營運收入之事業	鐵路、自來水及停車場等
③容易測量業績(產出)之事業	鐵路、自來水等
④營運階段之比重較建設階段更高之事業	文化設施、廢棄物處理設施等
⑤自設計階段即可發揮民間事業者的創意想法之事業	辦公廳舍、公營住宅、教育文化設施等
⑥民間事業者取得資產時可轉為其他用途之事業	辦公廳舍、公營住宅等可向 PFI 事業以外轉用者
⑦由民間事業者經營在營運上可適當控管風險之事業	文化設施、觀光設施等，以商業基礎回應調整
⑧事業環境變動劇烈之事業	文化設施等在營運面之占比上高度受到使用者需求之變動要素影響者
⑨由公共主體自行實施時將對財政上造成重大負擔之事業	鐵路等事業規模龐大者

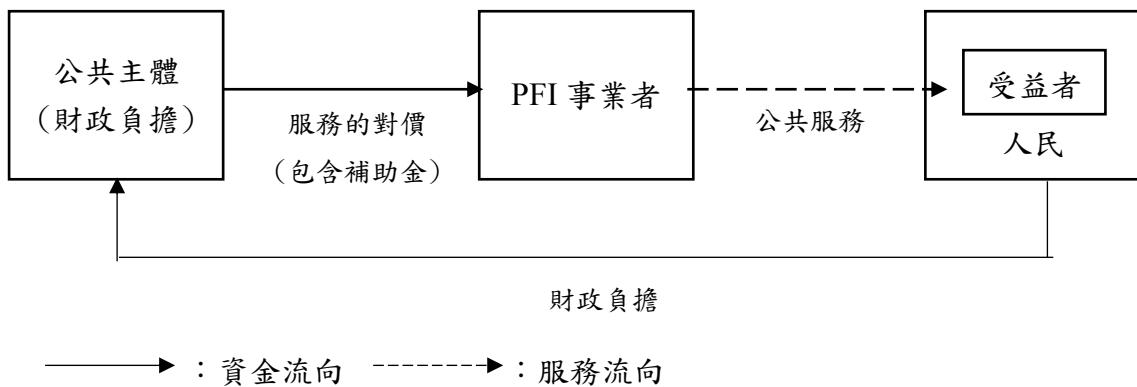
## (二) PFI 事業類型

關於日本 PFI 事業類型之分類，係援引英國 PFI 事業之分類模式，依據各事業類型之資金回收方式予以區分，依據 PFI 推進委員會之分類，共計有第一類型、第二類型及第三類型三種事業，分述如下：

### 1. 第一類型—購買服務型(Service sold to public sector)

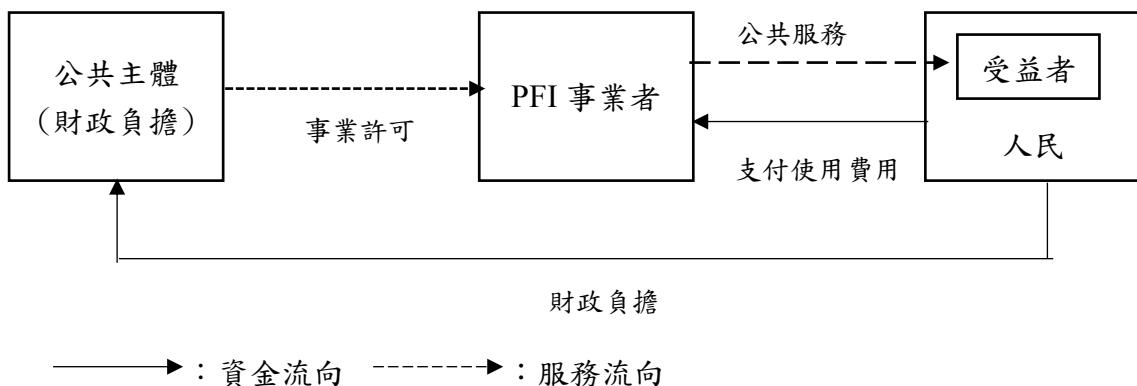
或稱為購買公共服務型，此類型事業之特徵為，所有事業費用均係經由公共設施管理者向選定事業者支付公共服務之對價來支應。購買服務型事業在概念上是政府向民間事業者購買特定服務，並提供人民使用，而購買服務之費用即作為民間事業者回收投資成本以及獲取收益之來源。公共設施之管理者

會制定提供服務之內容與標準，通常使用在自償率偏低，難以獲得收益或收益有限，不容易採行下述獨立採算型或合資型之事業，其優點在於政府透過分期給付民間事業者事業費用，以節約當前所須支付之大筆開支，進而達成財政節約之目標，例如學校、醫院、監獄、美術館及辦公廳舍等。在流向上，公共主體支付服務對價給 PFI 事業者，由 PFI 事業者提供公共服務予人民，人民再經由納稅等途徑支應公共主體之財政負擔，在服務及資金的流動上均屬單向<sup>116</sup>。



## 2. 第二類型—獨立採算型(Financially Free-standing Projects)

或稱為自立型、收取使用費用型，此類型事業之所有事業經費，係向公共服務之受益者收取使用收入抵充。簡言之，公共主體給予 PFI 事業者事業許可，由 PFI 事業者獨立經營 PFI 事業，並且提供公共服務給人民，而人民則向 PFI 事業者支付使用公共服務之費用，PFI 事業者即從該費用中回收事業之成本及獲得收益，一般而言使用在自償率較高之事業上，民間事業者藉由經營事業即可獲得足夠利益。在流向上，由公共主體給予 PFI 事業者事業許可，PFI 事業者提供人民服務，並從人民獲得使用費用，與人民之間屬於雙向關係<sup>117</sup>。常見於停車場、貨櫃場站等。

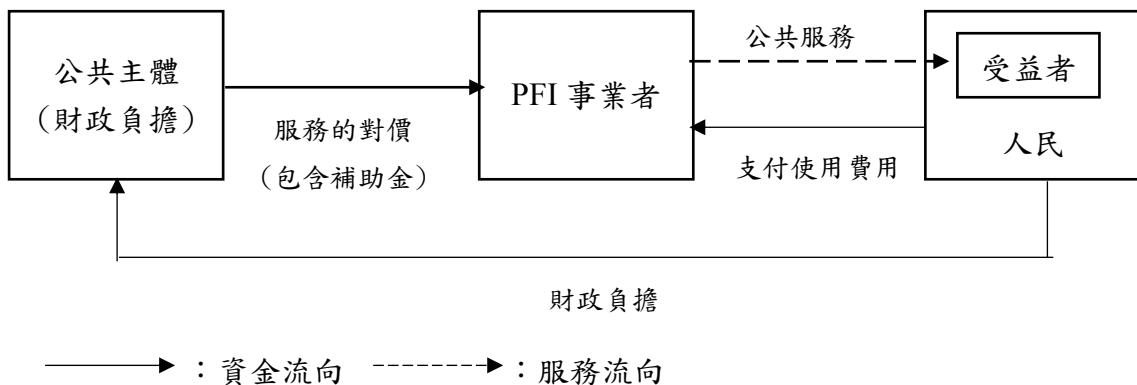


<sup>116</sup> 參林淑馨(2005)，〈日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例〉，《公共行政學報》，16 期，頁 13。另參 PFI 協會網頁，[http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post\\_8.html](http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post_8.html)，2017/6/11 最後瀏覽。

<sup>117</sup> 參林淑馨(2005)，〈日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例〉，《公共行政學報》，16 期，頁 13。另參 PFI 協會網頁，[http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post\\_8.html](http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post_8.html)，2017/6/11 最後瀏覽。

### 3. 第三類型—合資型(Joint Venture)

或稱一體整備型，此類型事業係混合上述第一類型及第二類型，部分事業所需之費用由公共主體支付 PFI 事業者，部分則向公共服務之受益者收取。合資型事業較常見於事業準備期間長或投資回收期間長之個案，例如收費道路、橋梁或隧道之興建、新市鎮開發、文化運動設施、住宿設施、溫泉設施等<sup>118</sup>。



### (三) PFI 事業方式

PFI 法未如同我國促參法第 8 條<sup>119</sup>，列舉出可採行之事業方式，PFI 法中對於 PFI 事業所可採取之事業方式未設有明文規定。然而，依據實務運作之結果，公共設施之管理者會按照設計、建設、維持管理及營運各階段公共主體以及 PFI 事業者之參與形態，以及設施之所有權類型不同，而有各種選擇，一般而言有以下常見數種事業方式：

## 1. BOT(Build Operate Transfer)

屬於典型的PFI事業方式，PFI事業者自行籌措事業所需之資金，建設PFI事業設施，並在事業期間負責該設施之維持管理及營運，於事業期間終了後將該設施之所有權移轉予公共主體。採取此方式之事業如國土

<sup>118</sup> 參林淑馨(2005)，〈日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例〉，《公共行政學報》，16 期，頁 13。另參 PFI 協會網頁，[http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post\\_8.html](http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post_8.html)，2017/6/11 最後瀏覽。

<sup>119</sup> 促進民間參與公共建設法第8條：「民間機構參與公共建設之方式如下：

- 一、民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。(BOT)
- 二、民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(無償 BTO)
- 三、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，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(有償 BTO)
- 四、民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(ROT)
- 五、民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(OT)
- 六、配合國家政策，由民間機構自行備具私有土地投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。(BOO)
- 七、其他經主管機關核定之方式。

交通省辦理「新北九州機場停車場整備事業」、茨城縣辦理「常陸那珂港北埠頭公共貨櫃站設施整備及管理營運事業」。

## 2. BTO(Build Transfer Operate)

由 PFI 事業者自行籌措事業所需之資金，建設 PFI 事業設施後，將該設施之所有權移轉予公共主體，並且依據事業契約，由 PFI 事業者在一定期間內負責該設施之維持管理及營運。採取此方式之事業如國土交通省及文部科學省共同辦理「中央合同廳舍第 7 號館整備事業」、法務省及國土交通省共同辦理「苦小牧法務綜合廳舍整備事業」、國土交通省辦理「參議院新議員會館整備事業」、「眾議院新議員會館整備事業」等。

## 3. BT(Build Transfer)

由 PFI 事業者自行籌措事業所需之資金，建設 PFI 事業設施後，將該設施之所有權移轉予公共主體，並由公共主體自行維持管理及營運。採取此方式之事業如大阪府辦理「大阪府營東大阪島之內住宅民活計畫」、「大阪府筆之崎住宅民活計畫」等。

## 4. BOO(Build Own Operate)

由 PFI 事業者自行籌措所需之資金，建設 PFI 事業設施，並持續保有該設施之所有權而自行維持管理及營運，事業期間屆滿後由 PFI 事業者負責撤去該設施，不再移轉所有權予公共主體。實際案例如大阪府辦理「江坂車站南立體停車場整備事業」、廣島縣辦理「吉島地區船舶園區整備營運事業」等。

## 5. BLO(Build Lease Operate)

由 PFI 事業者自行籌措所需之資金，建設 PFI 事業設施後，公共主體向 PFI 事業者購買該設施，並出租予 PFI 事業者，由其負責維持管理及營運。

## 6. BLT(Build Lease Transfer)

由 PFI 事業者自行籌措所需之資金，建設 PFI 事業設施後，將該設施在一定期間內出租予公共主體，並以預先決定之租金回收事業成本，於事業期間屆滿後將該設施之所有權移轉予公共主體。

## 7. ROT(Rehabilitate Operate Transfer)

由 PFI 事業者自行籌措所需之資金，修補既有事業設施，並在修補後營運該設施，於事業期間屆滿後，將該設施之所有權移轉予公共主體。

### 8. RO(Rehabilitate Operate)

由 PFI 事業者自行籌措所需之資金，修補既有事業設施，並在修補後營運該設施，不將所有權移轉予公共主體。實務案例如大阪府四條畷市所實施之「四條畷市新小學校等整備事業」、神奈川縣鎌倉市所實施之「鎌倉藝術館 PFI 事業」、福岡縣福岡市所實施之「福岡市美術館翻新事業」等。

### 9. RLT(Rehabilitate Lease Transfer)

由 PFI 事業者自行籌措所需之資金，修補既有事業設施，並在修補後將該設施出租予公共主體，於事業期間屆滿後將該設施之所有權移轉予公共主體，常見在下水道管路等基礎建設之維護上。

在上述各種事業方式下，可看出無論係採取何種事業方式，其共通之處均在於，資金籌措以及建設(修繕)任務係交由民間負責，至於營運階段是由公共主體或民間事業者以及各事業階段設施之所有權歸屬則有些許差異。

表 18 各 PFI 事業方式階段間官民任務分擔<sup>120</sup>

事業方式	任務分擔					
	資金籌措	建設 (修繕)	營運	所有權歸屬		
				建設階段	營運階段	事業結束後
<b>BOT</b>	民間	民間	民間	民間	民間	公共
<b>BTO</b>	民間	民間	民間	民間	公共	公共
<b>BT</b>	民間	民間	—	民間	—	公共
<b>BOO</b>	民間	民間	民間	民間	民間	民間 (撤去)
<b>BLO</b>	民間	民間	民間	民間	公共	公共
<b>BLT</b>	民間	民間	民間	民間	民間	公共
<b>ROT</b>	民間	民間	民間	民間	民間	公共
<b>RO</b>	民間	民間	民間	公共	公共	公共
<b>RLT</b>	民間	民間	公共	民間	公共	公共

## 二、事業實施流程與優先推行之事業

公共設施之管理者在選定實施之事業後，旋即正式進入事業實施階段。依照事業實施流程指引規定，PFI 事業實施的流程主要可分為七大階段，第一階段是

<sup>120</sup> 本文自製。

事業提案，其來源包含由公部門所自行研擬以及由民間所提出之方案，公共設施之管理者在此階段將檢討以 PFI 事業實施之可行性，如係民間提案者，則應整備相關評估措施並提供民間事業者必要資訊，經可行性研究後，如認為適合以 PFI 方式實施時，則應即著手擬定實施方針。第二階段是制定及公布實施方針，依據 PFI 法第 15 條規定，公共設施之管理者應公布制定實施方針之預估時間，同時考量公平性及透明性，應及早制定及公布實施方針，此時應將公共設施之管理者參與程度、預測風險、事業所須之許可及認可、民間事業者所得經營之範圍等事項明確化記載於實施方針中。第三階段是選定及評估特定事業後公布，此階段公共設施之管理者應檢討以 PFI 事業實施可確保在同一服務水準下，是否可縮減公共財政負擔及提升公共服務之水準，計算出 PSC 並換算為現在價值，確保公布選定結果之透明性。第四階段係募集、評選、選定及公布民間事業者，此階段由民間事業者參與 PFI 事業之招標，依據實施方針所規定之評選過程，確保競爭性及程序透明性，在綜合考量各投標人事業提案之優劣後，選出 PFI 事業者，並將選定結果公布，此階段較常發生爭議者例如未獲選為最優申請人者對於甄選決定提出不服及相關救濟，進而衍生甄選程序中之公平性等，此部分詳下述第三章。第五階段在選出 PFI 事業者後，由公共設施之管理者與 PFI 事業者就包含風險分擔在內之各種事項進行協議後締結事業契約，並且在不違反保密義務之範圍內適度公開契約內容，以確保透明性。第六階段則進入事業實施階段，此階段由 PFI 事業者著手公共設施之興建或改修工程，在完竣後開始營運(PFI 事業者之履行內容依據事業契約不同而有異)，公共設施之管理者則負責監督 PFI 事業者所提供之公共服務水準是否符合要求水準之規範，如有缺失則應督促 PFI 事業者改善。最後，第七階段在事業契約之契約期間屆至後，由 PFI 事業者移轉土地或公共設施之所有權予公共主體。

而在事業者選定流程階段，公共設施之管理者與民間事業者之間的互動上，事業實施流程指引規範兩種模式，第一種是採取競爭性對話方式，首先是由公共設施之管理者公布實施方針，民間事業者在此階段，可與公共設施之管理者以書面方式提問並提供意見，民間事業者可提供事業構造及要求水準上相關提議供公共設施之管理者參考。公共設施之管理者收受上開提議後，檢討修正實施方針，並選定特定事業，公告徵求要點，正式開始事業者徵選程序。此階段有意投標的民間事業者可以書面方式提出詢問，並提出包含事業概要之參加表明書，公共設施之管理者會選擇參加對話之民間事業者並邀請與會討論，至於未被選定參加對話之民間事業者，則附理由通知未被選定之原因。召開討論會，與民間事業者進行有關競爭性對話(製作與調整要求水準書等)以及確認提案之內容、交涉事項，通常會召開數次，並在最後一次討論結束後，宣布對話階段終結。其後，公共設施之管理者將製作要求水準書，並請有意投標之民間事業者提出事業計畫提案書，由公共設施之管理者與民間事業者共同仔細確認提案之詳細內容，並組成評選委員會，審查事業計畫之提案，決定優先交涉權人及次優先交涉權人。之後，

由公共設施之管理者與民間事業者進行議約、調整契約金額並簽訂事業契約<sup>121</sup>。

第二種則是綜合評估一般競爭投標方式。第一階段與上述相同，首先是由公共設施之管理者公布實施方針，民間事業者在此階段，可與公共設施之管理者以書面方式提問並提供意見，民間事業者可提供事業構造及要求水準上相關提議供公共設施之管理者參考。公共設施之管理者收受上開提議後，檢討修正實施方針，並選定特定事業後公告招標。在招標階段民間事業者可以書面提出疑問，由公共設施之管理者給予答覆。接著，民間事業者須提出包含事業計畫概要在內之資格確認證明文件，由審查委員會召開審查會，初次審查民間事業者之投標資格，舉行公聽會。確認具備投標資格之民間事業者後，說明資格審查中對於事業概要提案之評價結果，此階段由公共設施之管理者與民間事業者雙方進行 Q&A 對話，公共設施之管理者並以書面答覆。之後由民間事業者提出事業計畫書，公共設施之管理者可要求民間事業者改善，再由民間事業者提出改善後之事業計畫書，並決定投標金額後投標。經審查委員會召開第二次審查，以綜合評估方式決定得標人後，由公共設施之管理者與得標人議約並締結事業契約<sup>122</sup>。

圖 6 PFI 事業實施流程圖及各階段公共設施之管理者職責<sup>123</sup>

<sup>121</sup> 參事業實施流程指引，頁 5。

<sup>122</sup> 參事業實施流程指引，頁 6。

<sup>123</sup> 引自事業實施流程指引，頁 3-4。

## 特定事業的選定

## 公共設施之管理者職責

第一階段 1. 事業的提案（包含來自民間事業者之提案）

- 檢討以 PFI 方式實施之可行性；積極處理來自民間事業者的提案
- 接受民間提案，建置進行評價的體制
- 關於民間提案所必要的資訊提供以及日後具有以 PFI 事業來實施可能性事業，以計畫方式公布之
- 適合以 PFI 事業來實施，且反映國民之需求，而認為應盡快著手進行之事業，開始制定實施方針等程序

第二階段 2. 制定實施方針及公布

- 基於 PFI 法第 10 條之 2 公布實施方針制定的預測
- 考量到公平性與透明性，應在前期階段制定實施方針並公布
- 考量民間事業者參加之內容的具體性及伴隨研討進度的內容的依序詳細化、許可補正等
- 公共設施管理者的參與、假定風險及其分擔盡可能地具體明確化
- 必要的許可或認可，於民間事業者所得從事公共設施的維持管理或營運之範圍、所得適用之補助金以及融資等具體內容盡可能地明確化

第三階段 3. 特定事業的評估、選定及公布

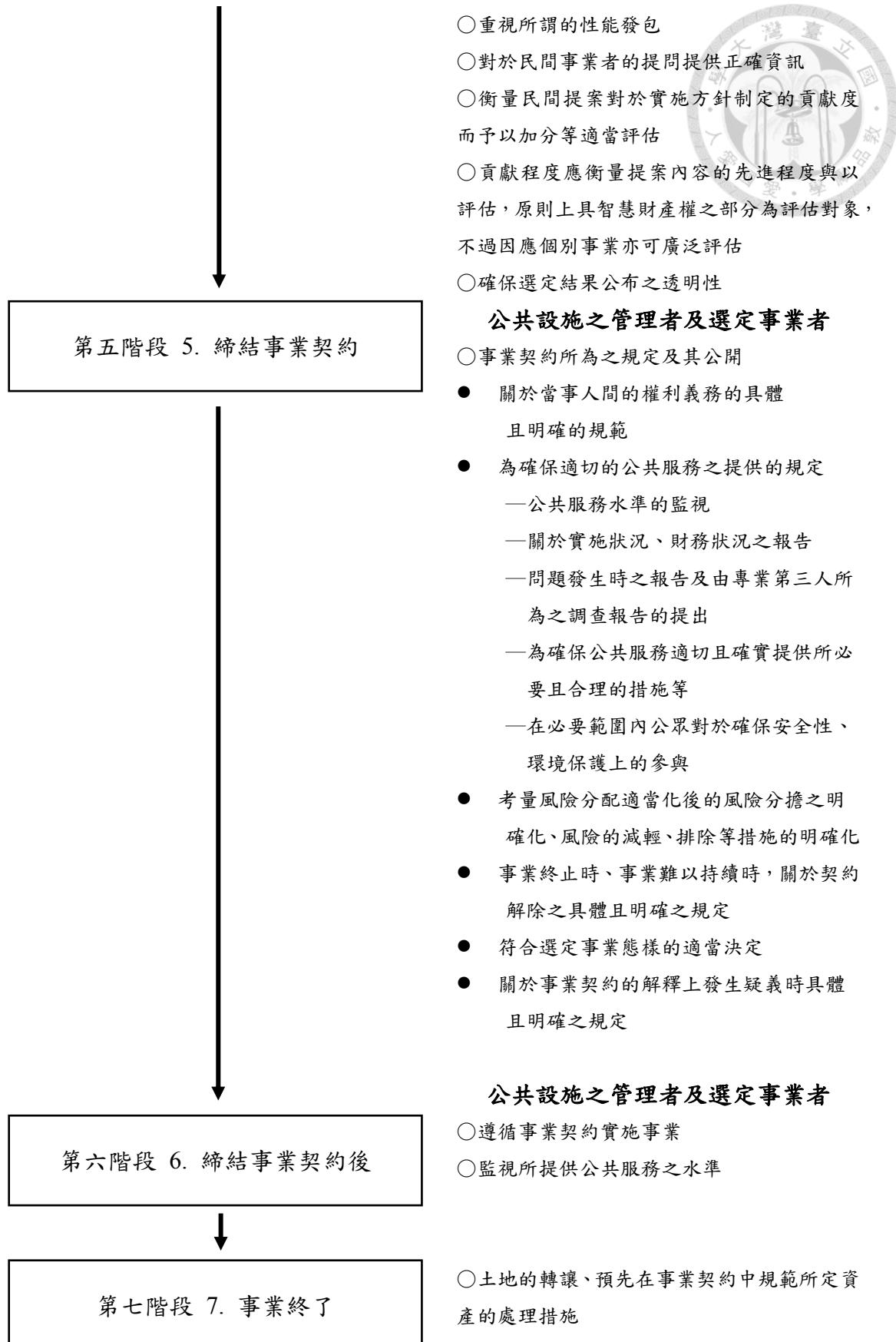
- 因為以 PFI 事業來實施而得以有效率且有效果地實施為其基準（相同服務水準下公部門財政負擔的減輕、相同服務水準下公共服務水準的提升等）
- 將公部門財政負擔的總額以現在價值進行換算後評估（以進行必要的適當調整為前提）
- 定量評估原則，以及窒礙難行時在確保客觀性下所為的定性評估
- 確保選定結果公布之透明性

## 徵求及選定民間事業者等

## 公共設施之管理者

第四階段 4. 特定事業的評估、選定及公布

- 擔保競爭性及確保程序的透明性
- 注意民間事業者發揮創意思考、顧及提案準備時間的確保
- 活用企劃競爭、公開募集型提案等具有競爭性之任意契約（競爭性對話方式）
- 在進行衡量價格以外條件之「綜合評估」時確保評估基準的客觀性
- 活用技術提案制度



根據 PFI 推進室所公布之優先導入 PPP/PFI 手法之檢討規程指引，在制定整備公共設施之基本構想或基本計畫、檢討公共設施經營現狀等檢討公共設施整備方針之情形，應優先研究以 PPP/PFI 方式實施。既存公共設施之維持管理及營運上亦可檢討已導入 PPP/PFI 手法之公共設施所進行之事業評價，以研擬最適合之 PPP/PFI 手法。本指引所規範之具體對象，係指符合下列兩者之事業，應優先考量導入 PFI<sup>124</sup>：一、符合下列任一事由之事業，且活用民間事業者之資金、經營能力及技術能力得發揮效果之公共設施整備事業：有關建築物或廠房整備之事業、收取使用費用之公共設施整備事業；二、符合下列任一事業費用基準之公共設施整備事業：事業費用總金額達 10 億日圓以上之公共設施整備事業(限於包含建設、製造或改建在內者)、單一年度之事業費用在 1 億日圓以上之公共設施整備事業(限於有進行營運者)。選擇適當 PPP/PFI 手法後，先進行簡易研究，判斷是否適合導入 PFI 手法，此階段係為排除顯然不適合 PFI 手法之事業進入詳細檢討對象之外，故無須精細評估。簡易研究之結果，認為使用 PFI 手法具備優位性者，方實施詳細檢討。在詳細檢討階段，可活用外部專門顧問，實施導入可行性調查，並且將該當事業以何種方式實施最能獲得效率以及事業實施之事業條件詳細調查。詳細檢討中必須包含業務分擔、風險分擔以及公共服務要求水準，此階段設定之數據不必與簡易研究階段相同<sup>125</sup>。

此外，為協助地方公共團體檢討 PPP/PFI 手法之導入，內閣府 PFI 推進室提供兩種支援制度，第一種是派遣具有專業知識、經驗及 knowhow 的專家至地方，可多次申請，主要是以專家立場提供建議、演講及 Q&A，全數派遣費用由內閣府負擔，派遣後由內閣府職員持續提供協助，專家可提供之協助包括 PFI 案例介紹、事業進行上之議題及注意事項、實際作業流程及行政廳內體制之介紹。另一種支援制度是一站式窗口，提供有關 PPP/PFI 事業之詢問及應對，由地方公共團體提出問題，內閣府向行政、金融、法律、會計、顧問等各領域專家諮詢意見後，統一答覆，包含 PFI 法之思維、PFI 法與其他法令之關係以及案例介紹<sup>126</sup>。

## 肆、事業契約之基本構造

### 一、事業契約及各關連契約之相互關係

依據事業契約指引所設想公共設施之管理者、選定事業者、構成 SPC 聯盟

<sup>124</sup> 參日本內閣府 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，頁 18-19，2017/4/25 最後瀏覽。

<sup>125</sup> 例如建築物或場所之整備上，可優先考慮 PFI 或 DBO 等具有多數實績之手法。收取使用費用之公共設施整備事業因可藉由民間事業者之創意想法而創造額外收入，故亦作為優先檢討對象。參日本內閣府 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，頁 19，2017/6/2 最後瀏覽。

<sup>126</sup> 參日本內閣府 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)，頁 24，2017/6/2 最後瀏覽。

之企業、受委託及承攬企業、金融融資機構及投資人等選定事業之關係人之間之契約關係共有以下九種<sup>127</sup>：

#### (一) PFI 事業契約

PFI 事業契約即係規範選定事業者，經由實施選定事業所涉及公共設施之設計、興建工程、維持管理及營運業務，以及資金籌措等事項，對於公共設施之管理者負有依據要求水準提供公共服務之義務，公共設施之管理者對於選定事業者有支付公共服務之對價之義務，而由公共設施之管理者與選定事業者所締結之契約。

#### (二) 基本協定

所謂基本協定，係指有關選定事業之事務，確認聯盟被選為得標人，由公共設施之管理者與聯盟之構成企業間，就公共設施之管理者及該聯盟所負之義務之必要事項，予以規定之契約。基本協定中規定得標聯盟之構成企業應設立作為選定事業者之公司，並且為選定事業相關之準備行為。

#### (三) 直接協定(Direct Agreement)

直接協定係規定在選定事業者實施選定事業上發生困難時，公共設施之管理者得要求提供融資之金融機構給予行使 PFI 事業契約終止權(按：日文為解除)之一定保留期間，由公共設施之管理者與融資金融機構之間所直接締結為使提供資金之融資金融機構可對選定事業為一定介入(Step-in)之必要事項之協定。具體而言，如發生選定事業者未能達成要求水準或喪失期限利益等一定事項時，公共設施之管理者與融資金融機構之間相互告知義務、公共設施之管理者對於選定事業者所發行之股份及所有之資產設定擔保上之承諾等。

#### (四) 事業關連契約(業務委託契約、業務承攬契約等)

選定事業者為實施選定事業提供公共服務，會將設施之設計、興建、維持管理及營運業務，委託聯盟之構成企業或其他受委託、受承攬之企業，事業關連契約即係由選定事業者與聯盟之構成企業或其他受委託、受承攬之企業所締結之契約。此外，事業關連契約之範圍亦包含上述聯盟之構成企業或其他受委託、受承攬之企業，另行將以上業務再委託或再令其他企業承攬而締結之契約。

#### (五) 融資契約

融資契約係由融資金融機構與選定事業者之間，為規定選定事業者實施選定事業上所需之資金相關事項而締結之契約。主要包含借貸之合意、資金用途、

<sup>127</sup> 以下各契約之說明係參考事業契約指引，頁 3-5。

實施貸款程序、實施貸款之前提要件、清償本金、支付利息、遲延損害金、清償之抵充、聲明及保證事項、借貸人誓約、喪失期限利益之事由等。

#### (六) 擔保關連契約

擔保關連契約係指融資金融機構為取得選定事業相關資產及權利之擔保權為目的之契約，此與一般擔保契約不同之處在於，擔保關連契約並非透過出售擔保權之標的而回收融資，而是設想繼續實施選定事業而回收融資，以修復事業為其目的之契約。擔保權人(金融機構)保有對其他債權人之優先權，當其他債權人扣押選定事業相關資產而喪失利益時，排除第三人之介入並且持續實施事業以回收融資為重點之所在。擔保權設定之標的，一般係 PFI 事業契約中，選定事業者所擁有之權利、選定事業者所發行之股份或選定事業所使用之資產等。

#### (七) 債權人之間契約

如提供資金之融資金融機構係由數間融資機構組成融資機構團，例如事業規模龐大，所需資金較鉅而由數間銀行共同聯貸之情形，由各融資機構之間，對於融資機構團行使權利之意思決定方式、實施擔保權之方式等債權人之間基本權利義務關係予以規定之契約。

#### (八) 出資人支援契約

出資人支援契約係由融資金融機構與選定事業者之股東之出資人(聯盟之構成企業或其他出資人)所締結之契約。主要規範內容為出資人增加出資之義務以及對於選定事業者提供支援協助之義務等。

#### (九) 股東間協定

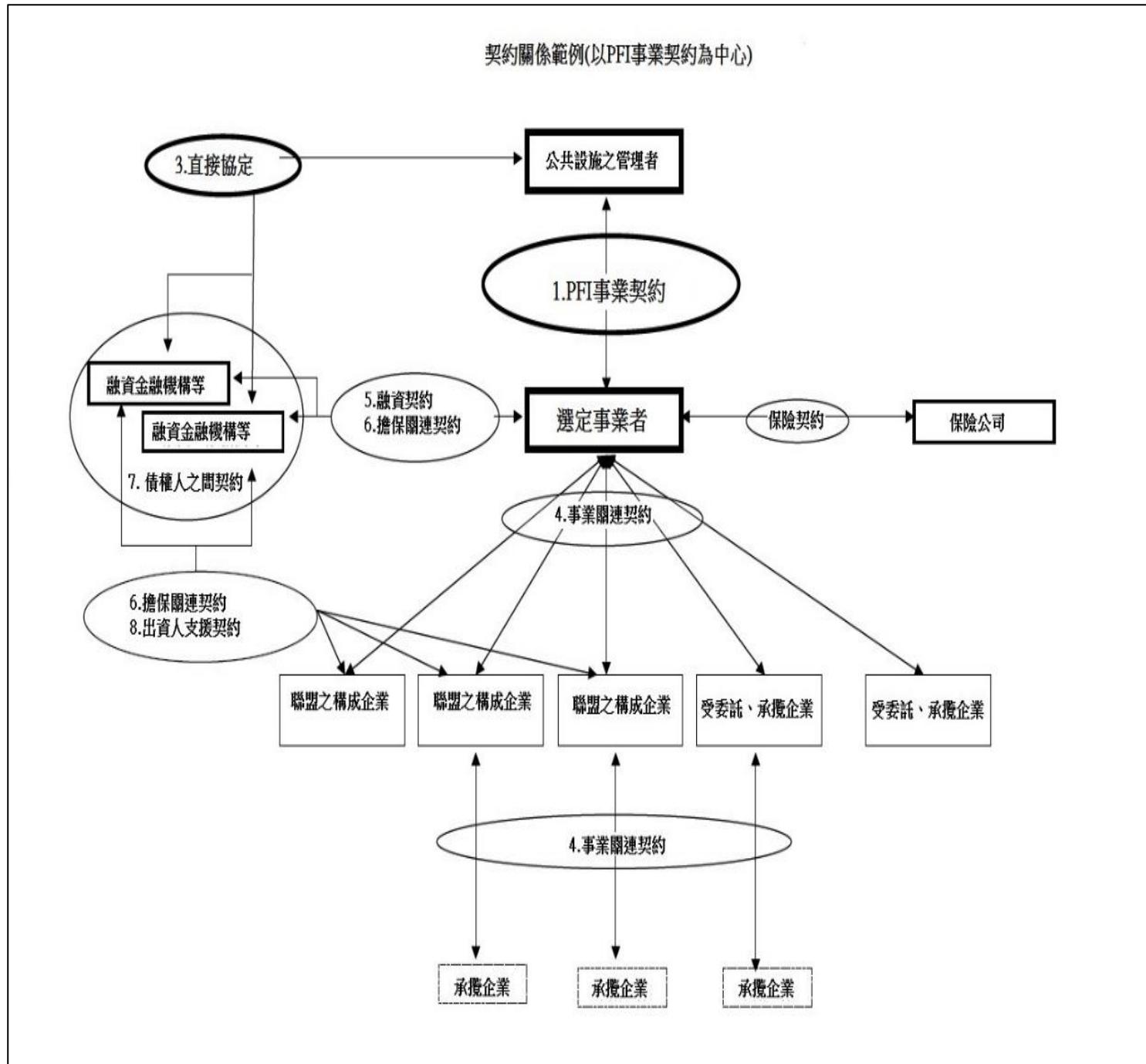
係指由選定事業者之股東(僅限聯盟之構成企業)之間，對於選定事業者之經營及選定事業之營運上責任歸屬等基本合意事項所締結之協定。譬如各構成企業之出資比率、設立公司之目的及事業內容、股份移轉之限制、股東間業務分擔以及股東劣後融資之分擔等。

從下列兩張圖片可知，PFI 事業契約係以選定事業者為核心向外開展，選定事業者與公共設施之管理者締結 **1. PFI 事業契約**，公共設施之管理者為規範聯盟之構成企業組成選定事業者，締結 **2. 基本協定**，為確保選定事業實施上發生困難時，公共設施之管理者得直接要求融資機構為一定處置，公共設施之管理者再與融資金融機構締結 **3. 直接協定**。接著，為實施選定事業，由選定事業者將事業內容發包給聯盟之構成企業或其他承攬、委託企業，與之締結 **4. 事業關連契約**，並且為獲得實施選定事業所需之資金，與融資金融機構締結 **5. 融資契約** 及設定 **6. 擔保關連契約**。此外，為分散事業實施之風險，選

定事業者另與保險公司締結保險契約，確保事業期間所發生之風險得以藉由保險來填補。融資金融機構如係複數，則彼此之間會再締結 7.債權人之間契約，並且為約束聯盟之構成企業，再與之締結 6.擔保關連契約以及 8.出資人支援契約。最後，各聯盟之構成企業為規範選定事業者之運作事項，締結 9.股東間協定，構成完整的事業契約關係圖。

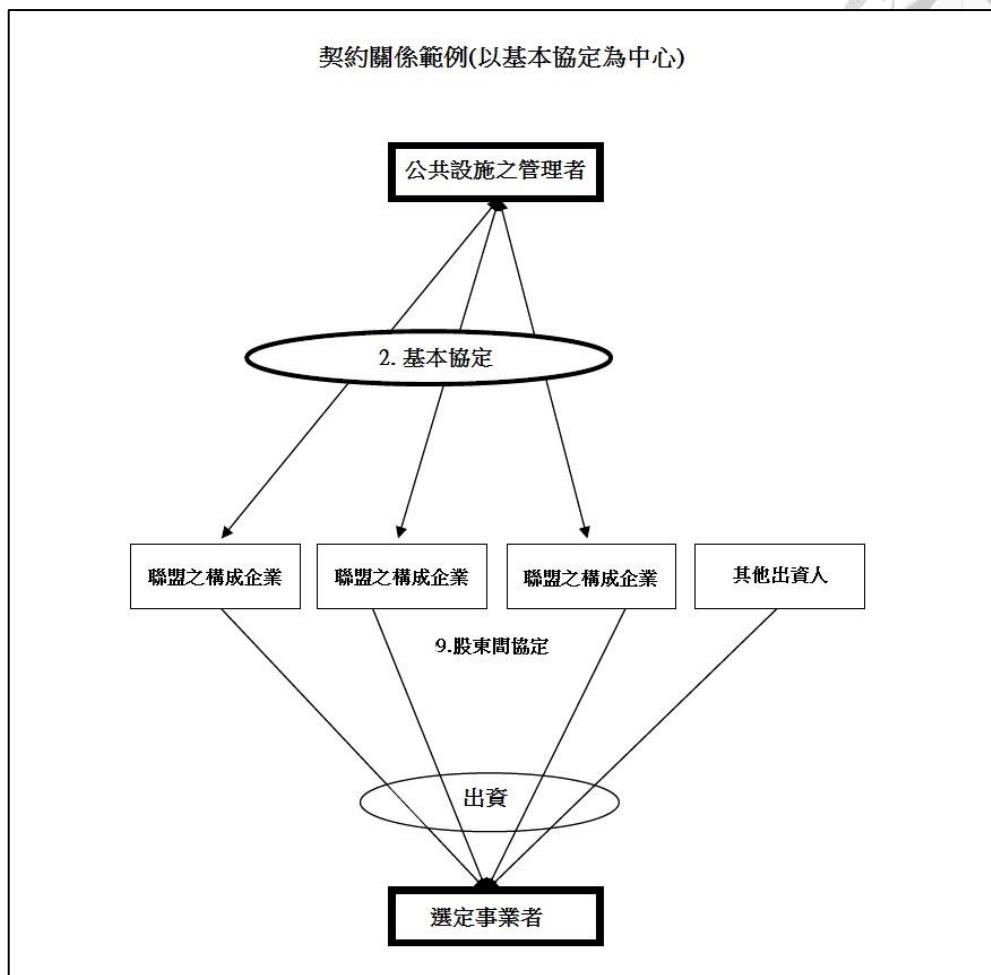


圖 7 各選定事業關係人之間契約關係範例圖<sup>128</sup>



<sup>128</sup> 引自事業契約指引，頁 8。

圖 8 契約關係範例圖(以基本協定為中心)<sup>129</sup>



## 二、事業契約之要素及注意事項

由於 PFI 事業契約之內容相當繁雜且多樣，倘若未具備足夠專業知識及經驗，則在簽訂事業契約時，唯恐掛一漏萬，闕未規定重要事項，且造成事業進入門檻過高，不利於推廣至各地方公共團體。有鑑於此，內閣府曾公布「標準契約書範本」<sup>130</sup>並加筆解說，以提供有意將 PFI 手法納入檢討的地方公共團體或機關參考使用，各機關可以此範本為藍圖，修改後成為事業契約之內容。內閣府亦公布事業契約指引，對於各條項所應規定之事項予以說明。

「標準契約書範本」將事業契約區分為十四章，其中較重要之規定例如第一章總則係關於契約整體之共通事項加以規定，例如契約目的(第 1-2 條)、事業概要(第 1-3 條)、事業日程(第 1-4 條)、許認可之取得(第 1-7 條)、資金籌措(第 1-8 條)、

<sup>129</sup> 引自事業契約指引，頁 7。

<sup>130</sup> 標準契約書及其解說之全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_1.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_1.pdf)，2017/6/3 最後瀏覽。檔案共分為 16 部分，其餘連結為網址末段替換為”shiryo\_wp32\_2.pdf”～”shiryo\_wp32\_16.pdf”。

規定之適用優先順序(第 1-9 條)等；第二章係規範設施整備業務，主要為設施整備之設計有關事項，包含提出設計圖說及變更設計等(第 2-1 條、2-2 條)；第三章規範設施整備業務之建設階段各種事項，例如出租國有地(第 3-1 條)、土地移轉(第 3-2 條)、工程調查(第 3-3 條)、鄰近居民說明(第 3-4 條)、加入保險義務(第 3-9 條)、對第三人造成損害之賠償(第 3-13 條)、不可抗力情事發生時之處理(第 3-14 條)、瑕疵擔保(第 3-17 條)；第四章監造；第五章維持營運管理階段之各種事項；第六章事業營運階段之監督程序；第七章支付、減少服務對價；第八章改訂服務對價；第十章契約期間之起迄(第 10-2 條)、解除契約(第 10-3 條~10-5 條)、違約金(第 10-6 條)、契約期間屆滿後之處理(第 10-8 條、10-9 條)；第十一章損害賠償；第十二、十三章法令及不可抗力風險之分擔；第十四章紛爭解決機制等。

表 19 PFI 標準契約書範本章節概要

標準契約書範本	
各章名	條文要旨
第一章 總則	1-1 事業全體相關事項 1-2 契約目的 1-3 尊重事業之旨趣 1-4 事業概要 1-5 事業日程 1-6 履行保證 1-7 許認可之取得 1-8 選定事業者之資金籌措 1-9 規定之適用關係 1-10 統括管理業務
第二章 設施整備業務(設計)	2-1 設施設計相關事項 2-2 設施設計及設計圖說之提出 2-3 變更設計
第三章 設施整備業務(建設)	3-1 國有地之出租 3-2 土地移轉 3-3 建設工程所伴隨之各種調查 3-4 邊鄰說明 3-5 設置工程監督者 3-6 設施建設工程相關事項 3-7 第三人實施建設工程 3-8 提出施工計畫書 3-9 加入保險義務(施工期間中) 3-10 管理者確認 3-11 完工檢查 3-12 變更工期



	3-13 對第三人造成之損害 3-14 不可抗力所生之損害 3-15 設施移轉 3-16 移轉(或開始營運)之遲延 3-17 設施之瑕疵擔保
第四章 建設監督	4-1 建設監督之構成 4-2 設置工程監理者 4-3 選定事業者自主監督 4-4 管理者所為之監督 4-5 中間確認 4-6 完工檢查
第五章 營運、維持管理業務	5-1 維持營運管理業務體制之確保 5-2 維持營運管理之實施 5-3 第三人所為之實施(維持管理營運) 5-4 統括管理業務 5-5 業務類別規格書 5-6 加入保險義務(維持管理營運階段) 5-7 對第三人造成之損害 5-8 不可抗力所生之損害
第六章 實施監督	6-1 監督之意義 6-2 監督計畫 6-3 選定事業者所為之監督 6-4 業務報告
第七章 支付服務對價	7-1 PFI 事業支付服務對價之思維 7-2 支付服務對價 7-3 減少服務對價
第八章 服務內容及服務對價之變更	8-1 變更長期繼續契約之 PFI 事業契約之思維 8-2 伴隨物價及利率變動而改定服務對價 8-3 物價變動所伴隨之設施整備費之改定 8-4 因物價及利率變動以外改定服務對價 8-5 變更服務內容及其所伴隨之服務對價之改定



第九章 聲明及保證	9-1 聲明及保證
第十章 契約期間及契約之終了	10-1 PFI 事業契約之終了 10-2 契約期間 10-3 因選定事業者債務不履行所為之解除 10-4 因公共設施之管理者債務不履行所為之解除 10-5 公共設施之管理者所為之任意解除 10-6 解除之效力 10-7 違約金 10-8 契約期間終了前之檢查 10-9 契約終了時之事務
第十一章 損害賠償等	11-1 延遲損害金 11-2 損害賠償
第十二章 法令變更	12-1 法令變更
第十三章 不可抗力	13-1 對不可抗力所生之損害之應對
第十四章 紛爭解決	14-1 紛爭解決
第十五章 直接協定	15-1 直接協定
第十六章 著作權等	16-1 著作權等
第十七章 雜則	17-1 報告經營狀況 17-2 守密義務 17-3 選定事業者權利義務之處分

有關公共設施之管理者與民間事業者締結事業契約時之注意事項，以及所應遵守之相關規定，事業契約指引第 1 點第 2 項指出 PFI 法第 14 條第 1 項規定：「選定事業應基於基本方針及實施方針，遵循事業契約(於依據第十六條規定設定公共設施經營權時，係指關於該公共設施經營權之公共設施經營權實施契約(指第二十二條第一項所定公共設施經營權實施契約))實施選定事業。」，以及 PFI 基本方針前文所規定之契約主義：「在公共設施的管理者與選定事業者之間的合意上，必須以明文將當事者的角色及責任分擔等契約內容予以明確。」在會計法上也規定契約負責官須依據政令所規定之事項，將契約之目的、契約金額、履行期限、契約保證金相關事項及其他必要事項記載於契約書(會計法第 29 條之 8 第 1 項及預算決算令第 100 條)。此外，會計法第 29 條之 8 第 2 項則要求公共設施之管理者在作成 PFI 事業契約之契約書時，應遵循會計法之規定，由契約負責官與選定事業者一併在契約書上記名蓋章，否則該契約即未確定(地方公共團體之情形規定在地方自治法第 234 條第 5 項)。

## 伍、事業契約之風險分擔

承上述第二章第一節參、部分所述，採行 PFI 事業之核心價值之一，即在於官民之間適當的風險分擔機制，透過在事業契約中預先設想可能發生之風險，予以類型化後，再依據各該風險之內容，將該風險委由最適合承擔之主體單獨承擔，或由官民雙方共同承擔，並將該風險具體反映在 PFI 之對價中，以謀求獲得最高之 VFM。以下本文就 PFI 事業整體事業期間所可能面臨之風險為概要介紹，並依據風險分擔指引所規定之風險分配原則為主，以期對於 PFI 事業於面臨各種不同類型風險時之處理原則有更深入之理解。

### 一、風險分擔之基本概念

#### (一) 風險之定義

依據風險分擔指引第 1 條第 1 點規定，所謂風險係指：「於締結協定之時點，對於選定事業之事業期間中有發生可能性之事故、需求之變動、天災、物價的上升等經濟狀況之變化等一切事由無法正確地預測，渠等事由已經顯在化時，將使事業所需之支出或事業所可獲得之收入受到影響。於選定事業之實施上，因無法在締結協定時正確地預想該影響此種具不確定性之原因，而有發生損失之可能性者。」因而可知，風險具有以下三點特性：1. 無法正確預測；2. 一旦發生時將會影響事業之支出或收入；3. 具有將來性<sup>131</sup>。

#### (二) 公共設施管理者及選定事業者於風險分擔上之任務

依據風險分擔指引第 1 條第 2 點規定，公共設施管理者以及選定事業者在關於事業風險分擔上，必須確保選定事業之適當且確實之實施，此係因當某一風險顯在化時，現實上即有可能預見在締約時所預想之支出以外，另外追加支出之故。因此，公共設施的管理者及選定事業者，於協定上包含有關風險顯在化時之追加支出的分擔之措施上，應盡可能避免曖昧不明，並有必要注意予以具體且明確地規定。關於選定事業之風險分擔上，應盡可能將所預測之風險予以明確化，同時

<sup>131</sup> 有關風險(risk)之定義，本文係以風險分擔指引之定義為準，而在環境法或食品安全法等各種不同領域上，時常使用「風險」乙詞，惟其概念未必與本文之定義完全一致。例如日文維基百科上關於風險之定義為：「意指伴隨某一行動而遭逢危險之可能性或受損之可能性(ある行動に伴つて(あるいは行動しないことによって)、危険に遭う可能性や損をする可能性を意味する概念)」。至於危險(hazard)，則是：「指可能成為潛在危險的原因者，風險則是將實際上發生之現實危險之可能性組合後之概念。(潜在的に危険の原因となりうるものを指し、リスクは実際にそれが起こって現実の危険となる可能性を組み合わせた概念である。)」，參維基百科 <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%AA%E3%82%B9%E3%82%AF#.E7.B5.8C.E6.B8.88.E5.AD.A6.E4.B8.8A.E3.81.AE.E3.83.AA.E3.82.B9.E3.82.AF>，2017/7/20 最後瀏覽。而在食品安全方面，有論者指出所謂危險，係指「在未曾中斷的事件發生過程中，在可預見的時間內，有充分的蓋然性導致損害的一種事實狀況」；而所謂風險「雖然也是損害發生的一種可能性，但是其發生之蓋然性卻屬未知」。參程明修(2009)，〈行政法上之預防原則 (Vorsorgeprinzip)——食品安全風險管理手段之擴張〉，《月旦法學雜誌》，167 期，頁 130。此部分感謝林素鳳老師指出 PFI 法上之風險與其他風險之差別，在此併予致謝。

抱持「由最適合管理該風險者分擔該風險」之想法，注意契約中之規定。於檢討風險分擔時，基於公共設施管理者及選定事業者的業務分擔，應留意下列數點為之：

1. 掌握風險及其成因

關於該當選定事業之實施上的風險及其成因盡可能加以掌握。

2. 風險之評估

(1) 抽離後的風險在顯在化時所必要的追加支出之概略宜予以定量化。

(2) 定量化有困難時，宜以定性化的方式進行對於選定事業之影響程度之評估。

(3) 此外，宜確認是否可以經濟上合理的手段減輕或除去風險，並預估該減輕或除去相關之費用。

### (三) 風險之分擔者及分擔方式

依據風險分擔指引第1條第2點第3、第4項規定，公共設施之管理者及選定事業者中如有：

1. 以較小費用防範風險顯在化之應對能力；

2. 檢討是否具有在風險顯在化可能性甚高時；

得極力縮減追加之支出之應對能力，且在風險顯在化時，因應該歸責事由之有無而檢討風險分擔之人。簡言之，公共設施管理者或PFI事業者其中之一如果對於特定風險可以較低費用進行防範之能力，或有檢討風險顯在化可能性較高之能力時，則該風險即應由具備此能力之一方負擔。關於風險分擔之方式，依據風險分擔指引之規定有以下四種：

1. 由公共設施管理者或選定事業者其中之一全數負擔。

2. 由雙方依據一定比例分擔(可在各階段改變分擔比例)。

3. 一定金額內由一方負擔，如超過該一定金額時，以上述1或2方式分擔。

4. 於一定金額內由雙方依據一定比例分擔，如超過該一定金額時，依據上述1方式分擔。

舉例而言，例如某一PFI事業中，關於事業設施建設遲延風險可能由：一、PFI事業者或公共設施管理者之一單獨負擔；二、由PFI事業者及公共設施管理者依比例分擔(例如5:5)；三、例如在100萬元之範圍內由PFI事業者負擔，超出100萬元時，則由公共設施管理者及PFI事業者以上述一、或二、方負擔；四、例如在100萬元之範圍內由PFI事業者及公共設施管理者依比例分擔(例如5:5)，超出100萬元時，則由公共設施管理者及PFI事業者以上述一、方式負擔。

此外，PFI事業者或公共設施管理者對於風險顯在化時所可負擔追加支出之負擔能力亦應予以檢討，預先在事業契約中明確且具體地規定採行經濟上合理措

施時可減輕或除去該風險之手段，並且注意風險分擔所可能為選定事業之資金籌措成本上帶來之影響等，必須兼顧經濟上合理性而在事業契約中適當明確規定。另外，為確保風險分擔之透明性，當選定事業者為國家或地方公共團體所出資或捐助成立之法人時，公共設施管理者應具體明確地將業務責任分擔及風險分擔之內容，告知選定事業者及其他利害關係人。



## 二、事業過程中之各種風險

PFI 事業在各階段所可能面臨之風險相當多樣，風險指引所採取之方式係將各該風險依據事業階段進行分類，並將實務上常見的風險預為規定，以提供 PFI 事業者及公共設施管理者參考。

### (一) 事業規劃、建設、維持管理及營運階段之風險

#### 1. 事業規劃階段

在事業之初期階段，民間事業者負責設計設施並且進行施工所須之相關調查，若 PFI 事業之業務中包含測量或地質等調查或設計之一部分或全部時，風險分擔指引已設想「設計等之逾期結束」、「設計等之費用超過約定金額」、「設計等之成果上有瑕疵」等風險<sup>132</sup>。例如無法在事業契約規定之費用或期間內完成設計工作，或者在徵求民間事業者時未充分說明，使得設計費用或工程費用超出約定金額等狀況發生，為避免上述情形，公共設施之管理者應向民間事業者充分說明選定事業之內容。此外，因設施設計或調查結果有瑕疵，導致後續在建設、維持管理及營運階段上可能產生不良影響，風險分擔指引即建議明訂請求修補瑕疵及損害賠償之期間。此階段其餘風險，例如環境影響評估所需時程較長，或環境影響評估結論對於選定事業之實施有帶來重大變更之可能性時，宜在事業契約中規定實施環評程序之主體以及程序遲延或設施內容變更之相關措施。此外，事業涉及基地或工程臨時用地取得之問題時，若無法及時取得用地，則可能對事業之實施造成影響，故風險分擔指引建議檢討用地取得遲延以及事業用地變更之措施。

#### 2. 事業建設階段

在事業建設階段，風險分擔指引所設想之風險主要有：「工程完成之遲延」、「工程費用超過約定金額」、「工程造成第三者損害」、「工程標的物之瑕疵」等風險<sup>133</sup>。關於工程逾期完成之原因，可能因為是選定事業者工程進度控管不當、公共設施之管理者變更設計或其他不可抗力且難以歸責於雙方之因素所致，此時所可能產生之風險例

<sup>132</sup> 參風險分擔指引[第二、1、(1)]。

<sup>133</sup> 參風險分擔指引[第二、3、(1)]。

如選定事業者追加勞務費用、增加支付貸款利息，公共設施之管理者須另行購買代替服務而支出費用。而工程費用超過約定金額，則是因各種原因導致無法依據事業契約所規定之工程金額完成工程，例如縮短工期所發生之額外費用、變更設計導致材料費用變更等。至於工程標的物之瑕疵則是指公共設施之所有權移轉給公共設施之管理者後，所發現之瑕疵。公共設施之管理者應在事業契約中規定瑕疵之修補請求期間及損害賠償請求期間，並檢討修補瑕疵期間之相應措施。

### 3. 事業維持管理及營運階段

在事業維持管理及營運階段，風險分擔指引中所預想之風險包括：「開始營運之遲延」、「公共服務之使用率與當初設想不符」、「維持管理及運營之中斷」、「施設的損傷」、「維持管理及營運所涉及之事故」、「技術創新」、「修繕部分之瑕疵」等<sup>134</sup>。開始營運之遲延可能係肇因於前階段設計、用地確保或建設上之遲延所致，因此宜在事業契約中檢討遲延開始營運時之有關措施。在開始營運之後，設施之使用率低於預期，可能係因社會經濟狀況變化，使得所提供之公共服務之必要性減少；亦可能係因同種類服務已由第三人提供，使選定事業所提供之公共服務實際上使用率較預期低，故宜考量事業是否係向公共設施之使用者收取費用(獨立採算型及合資型)，檢討使用率低於預期時之風險分擔措施。

#### (二)與第三人有關之風險

在事業實施階段，可能會因為民間事業者之疏失或意外事故，而造成第三人之損害，例如調查、建設階段之鄰損、噪音、震動或地層下陷、地下水中斷等等，或者在維持管理及營運業務上對第三人造成損害，此時原則上應由民間事業者負責賠償，若該損害係可歸責於公共設施之管理者之事由所致，或是一般工程所難以避免者，則由公共設施之管理者負責賠償。

為分散對第三人之風險，選定事業者通常會加入第三人損害賠償責任保險，包含火險及其他設施保全之相關保險，公共設施之管理者可在事業契約中規範選定事業者有提出已投保有關保險之證明之義務，並且在契約書中規定保險種類與保險內容<sup>135</sup>。

#### (三)事業各階段所共通之風險

<sup>134</sup> 參風險分擔指引第二、4。

<sup>135</sup> 標準契約書及其解說之全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_1.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_1.pdf)，頁 119-121，2017/6/3 最後瀏覽。

## 1. 不可抗力

依據風險指引之定義，所謂不可抗力，係指「與協定之當事人之行為無關，自外部所發生之在通常情形下認為已盡注意及預防方法上無法防止之障礙之意」<sup>136</sup>。由於不可抗力之發生難以歸責於公共設施之管理者或民間事業者任何一方，因此宜在 PFI 事業契約中預先將各階段所可預見之風險臚列，並檢討其分配方式。此外，為避免契約當事人在事後爭執實際上是否確實因不可抗力事件之發生而有增加支出，應在事業契約中訂明天災之標準、負擔對象之範圍、保險填補之方式、累積損害之處理及損害之通知與確認相關事項。特別是在保險商品發達的今日，有效利用保險及金融技術，可將風險適度分散並減輕風險之範圍，公共設施之管理者亦可考慮在事業契約中要求民間事業者提出已投保之相關證明，以杜後續爭執。而依據日本國土交通省所公布之 PFI 事業契約書範例第 78 條以下規定<sup>137</sup>，係舉出天災(地震、海嘯、火山爆發、火山碎石流、雷擊、暴風雨、洪水及內河氾濫、土石流、高潮、異常潮水位、高波、豪雪、雪崩、異常降雨、土砂崩壞)、人為事件(戰爭、戰鬥行為、侵略、外敵行動、恐攻、內亂、內戰、叛亂、革命、政變、騷擾、暴動、勞動爭議)、其他(放射線汙染、飛機墜落及撞擊、飛機震波、車輛及其他物體之衝突、延燒、延伸損壞、縱火、第三人惡意及因過失或公權力所為之佔據、解體、撤去、扣押等)。

上述 PFI 事業契約書範例中所舉出不可抗力所造成之損失及損害之範圍，一般係指：1.建設工程期間及維持管理營運期間之變更、延期及縮短所生之設施費用及維持管理、營運費用(含合理範圍內金融費用及因物價變動所生之費用)、2.調查不可抗力之原因及被害狀況及研擬復舊方法之必要調查研究費用、重新調查、設計及設計變更所生之增加費用、3.防止損害費用、減輕損害費用、緊急處置費用、4.損壞設施及設費修復、復舊費用、殘存物及土砂的解體、撤去及清掃費用、工程用機械及設備、暫時工程、暫時建物之損傷及復舊費用、5.因建設工程期間及維持管理營運期間之變更所生之各種契約條件變動及解除所伴隨之增加費用(含合理範圍內之金融費用及違

<sup>136</sup> 天災之定義係依據災害對策基本法(昭和 36 年法律第 223 號)第 2 條第 1 項第 1 款所規定：「暴風、龍捲風、豪雨、大雪、洪水、山崩、土石流、漲潮、地震、海嘯、火山爆發、走山及其他異常的自然現象或大規模火災或爆發及其他所及於之災害程度等與此相類之政令中所規定之原因而生之損害」，該法施行細則第 1 條就與此相類之政令中所規定的原因，係規定「放射性物質之大量外洩以及有多數人遇難之船舶沉沒及其他大規模事故」。此外，風險指引中亦表示超越通常情形之長期降雨或降雪、雪崩、發現埋藏文化資產、無法預測之軟弱地盤以及有毒瓦斯噴發等情形亦得併予檢討。

<sup>137</sup> 全文見 PFI 協會網頁，[http://www.pfikyokai.or.jp/doc/doc-model/2PFI\\_sankouH20.pdf](http://www.pfikyokai.or.jp/doc/doc-model/2PFI_sankouH20.pdf)，頁 II-91-92，2017/6/3 最後瀏覽。

約金)、6.因建設工程期間及維持管理營運期間之變更所生之間接損失及花費(經常費用及持續營業費用，但不包含期待利益)。

至於不可抗力風險之分擔方式，PFI 事業契約書範例第 78 條及其附件之規定，係將不可抗力區分為建設工程期間以及維持營運管理期間，前者係在相當於建設工程費用百分之一之金額範圍內由事業者負擔，超出該範圍之金額由公共設施之管理者負擔，此費用包括基於契約工程之遲延或中斷所伴隨之各種增加費用、設施損傷復舊費用、暫時工程、暫時設備、建設用機械設備之損傷復舊費用、排土費用、殘存物撤去費用、除污費用、損害防止費用中經判斷為合理者；後者則是依據每一件不可抗力之事由，在相當於發生不可抗力事由之當年度維持管理及營運費用百分之一金額範圍內由事業者負擔，超出該範圍之金額由公共設施之管理者負擔，此費用含括維持管理及營運業務之遲延及中斷所伴隨之各種增加費用、設施損傷復舊費用、殘存物撤去費用、損害防止費用中經判斷為合理者。

若因不可抗力致使事業無法繼續實施或繼續實施所需費用過大時，依據 PFI 事業契約範本第 73 條規定公共設施之管理者應決定是否繼續事業，並通知事業者，如決定繼續事業，則可將事業讓渡第三人，或繼受事業者之所有股份並讓渡第三人；如決定不繼續事業，則應通知事業者終止契約，並且由公共設施之管理者保有設施之所有權，支付契約終止時設施費用之剩餘金額、經過利息以及全額支付已履行之服務對價之未付額。此外，公共設施之管理者應負擔上述各程序所生之合理費用。以上係以實務上常見之 PFI 事業契約範本作為參考，惟實際上各契約當事人仍得依據事業不同而在事業契約中予以增減，以因應事業特性及需要並保持彈性。

## 2. 物價、利率、匯率之變動及稅制變更

PFI 事業期間通常橫跨時程較長，可能會遭遇物價變更、利率變更、匯率變動及稅制變更，上述因素均會影響民間事業者實施事業之成本及獲利，為避免日後雙方爭執實際上是否有追加支出，風險分擔指引建議可在事業契約中，依據該變動對事業費用帶來影響之程度，事先規定規定物價指標水準及金融利率等事項，例如企業取向服務價格指數、勞動統計調查之實質薪資指數、消費者物價指數、批發物價指數、建設物價指數等。另外，民間事業者可能會以 SWAP 交易方式來減輕利率變動所生之風險，實務上多是以 15 年期金融利率 SWAP 契約為之，亦應將未來之金融利率變動反映在服務對價之改定上。此外，在民間事業者採取 SWAP 避險措施時，公共設施之管

理者應留意融資金融機關之狀況是否有阻礙風險減輕措施之時效之可能性。

有關服務對價改定之具體案例，例如 PFI 事業契約範本第 83 條以下，即規定契約當事人應對統括管理費用業務費用及營運業務費用，衡量最近改定時服務對價及類似業務內容之委託費用市場實際價格之推移、導入新產品等情形，自營運業務開始日當年度，以及營運業務開始日當年度起，每五事業年度就改定進行協議。

### 3. 公共設施設置或管理基準相關法令之變更

在事業實施階段，可能因公共設施之設置或管理基準等關聯法令之修訂、廢止或新增等因素，而使民間事業者在事業實施上須另行配合而必須支付增加費用，此時有關增加費用之負擔，即屬於法令變更風險之範疇。例如設計基準或管理基準已在法規中規定，而該基準變更時，即會影響事業之設計、用地確保、建設、維持管理或營運階段之中斷或遲延，或者增加費用，故宜在事業契約中先行檢討規定。

依據 PFI 事業契約範本第 77 條規定，關於法令變更之風險分擔方式可記載如下方式：1.約定不論是否與事業之內容相關，而影響公共設施之管理者以及民間事業者之法令有所變更時，公共設施之管理者不負責任、2.約定對於事業或公共設施之管理者所有之廳舍之建設、維持管理及營運上有特別或類型化影響之法令變更(含建築基準法及都市計畫法)，則此時由公共設施之管理者負百分之百責任。若因法令變更使事業無法繼續實施或繼續實施所需費用過大時，依據 PFI 事業契約範本第 72 條規定公共設施之管理者應決定是否繼續事業，並通知事業者，如決定繼續事業，則可將事業讓渡第三人，或繼受事業者之所有股份並讓渡第三人；如決定不繼續事業，則應通知事業者終止契約，並且由公共設施之管理者保有設施之所有權，支付契約終止時設施費用之剩餘金額、經過利息以及全額支付已履行之服務對價之未付額。此外，公共設施之管理者應負擔上述各程序所生之合理費用。

### 4. 許可及認可之取得

PFI 事業之事業規模通常較為龐大，有時事業者會需要取得政府之許可或認可始得實施，例如建築許可及使用許可等等。許認可之取得對於事業得否順利實施影響重大，特別是在工程開工到營運期間，如事業者未能遵循法定程序取得相關許認可，將可能造成公共設施

之變更或影響工程之進行，因此契約當事人宜在事業契約中預先規定在許認可之取得上發生遲延或困難時之因應措施，以避免影響事業實施。PFI 事業契約範本第 9 條係規定事業者履行契約所須之建築基準法上建築確認申請等一切許認可之費用及責任由事業者負擔，並由事業者自行提出申請，且應事先以書面向公共設施之管理者提出說明並進行事後報告，惟在事業者提出書面要求時，亦規定公共設施之管理者應在法令範圍內給予必要之協助。

### 三、風險分擔之具體案例

以眾議院赤坂宿舍整備事業(詳見下述第三章第三節之介紹)為例，該事業之事業契約將風險區分為「共通階段」、「計畫、設計階段」、「建設階段」、「維持管理及營運階段」以及「終了階段」五個階段，總計列出 71 項風險，依據風險項目及風險內容，採取「公共或民間單獨分擔」、「公共及民間之一方主分擔另一方從分擔」、「雙方共同分擔」等三種方式分配風險，詳細風險分擔表列如下<sup>138</sup>：

表 20 眾議院赤坂議員宿舍整備事業風險分擔表

圖例：●=主分擔；▲=從分擔

風險				風險分擔		
發生階段	編號	風險項目	風險內容	公共	民間	均分
共通	1	招標說明書風險	有關招標說明書上之錯誤、內容之變更	●		
	2	締結契約風險	無法與選定事業者締結契約或締約程序花費時間			●
	3	制度關聯風險	與新創設或變更法制度、許認可有關者(對PFI事業帶來影響者)	●		
	4		與新創設或變更法制度、許認可有關者(上述以外)		●	
	5	許認可遲延風險	關於許認可之遲延(由眾議院取得者)	●		

<sup>138</sup> 本表引用自眾議院赤坂宿舍整備事業之事業契約，全文見眾議院網頁，[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi-risk.pdf\\$File/jissi-risk.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi-risk.pdf$File/jissi-risk.pdf)，頁 1-3，2017/6/6 最後瀏覽。

風險				風險分擔		
發生 階段	編 號	風險項目	風險內容	公共	民間	均分
	6	稅制風險	關於許認可之遲延(上述以外)		●	
	7		法人稅等與事業者之利益有關稅賦之稅率上升	▲	●	
	8		消費稅之稅率上升	●	▲	
	9		其他稅金之稅率上升及新稅等			●
	10	社會風險	居民應對風險	有關赤坂議員宿舍之計畫、推動上之居民反抗運動、訴訟及期望	●	
	11			與上述以外之事項(調查、工程及營運)有關之居民反抗運動、訴訟及期望		●
	12		第三人賠償風險	調查、設計、建設及營運階段與噪音、震動、光、臭氣有關者		●
	13		安全確保風險	建設、維持管理及營運上與安全之確保有關者		●
	14	違約風險 (事業之中止或延期)	環境問題風險	建設、維持管理及營運上與環境保護有關者		●
	15		民間事業者為起因者	因事業者放棄事業或破產所致者		●
	16			事業者所提供之服務品質低於一定水準時		●
	17			事業者所提出之建築物不被環境影響評估之結果所認可者		●
	18	發包人為起因者		該事業已非必要之情形	●	
	19		首都機能轉移風險	伴隨首都機能移轉之國會轉移風險		●
	20	不可抗力		戰爭、風災水害、地震等	●	▲
	計		測量或調	由民間事業者所實施之	●	

風險			風險分擔			
發生 階段	編 號	風險項目	風險內容	公共	民間	
畫 、 設 計 階 段	22	畫 、 設 計 風 險	查之錯誤	測量及調查部分		
				由眾議院所實施之測量及調查部分	●	
	23		變更計 畫、設計 風險	因眾議院之指示或判斷上之不完備或變更所致者	●	
	24			因環境影響評估所致之變更設計及延遲開工	▲	●
	25			因民間事業者之提案內容或指示之不完備或變更所致者		●
	26		應徵風險	與應徵費用有關者	●	
	27		資金籌措 風險	與確保必要之資金有關者		●
建 設 階 段	28	暫時 宿舍 風險	替代設施 風險	有關確保替代設施之風險		●
	29			有關替代設施之管理、營運之風險		●
	30	建設 風險	建設風險	有關建設所需之假設工程及建材放置場者		●
	31		變更設計	因眾議院之指示或判斷上之不完備或變更所致者	●	
	32			因民間事業者之提案內容或指示之不完備或變更所致者		●
	33			工程遲延或未完工風險		●
	34		工程費用 增加之風 險	因眾議院之指示所致工程費用之增加	●	
	35			上述以外之工程費用之增加		●
	36		性能風險	不符合要求規格(包含施工不良)		●

風險			風險分擔		
發生 階段	編 號	風險項目	風險內容	公共	民間
	37	施工監督 風險	與施工監督有關者		●
	38		交付前工程標的物、材 料及其他關連工程所生 之損害		●
	39		不可抗力	●	
	40		物價風險	建設期間通貨膨脹所致 之費用增加	●
	41			通貨緊縮導致實質上過 度支付	●
	42			建設期間中急遽的通貨 膨脹所伴隨之費用增加	●
	43			急遽的通貨緊縮	●
	44		金融利率 風險	金融利率之變動	●
	45	維持 管理 風險	變更計畫 風險	因眾議院之責任而變更 事業內容或用途有關者	●
	46		性能風險	不符合要求規格所致者	●
	47			因不符合規格而對於設 施或設備之損害、對設 施營運之損害	●
	48		設施瑕疵 風險	於瑕疵擔保期間內發現 設施有潛在瑕疵之情形	●
	49		維持管理 成本風險	因眾議院之責任而變更 事業內容或用途使維持 管理費用增加或減少	●
	50			上述以外之原因所致之 維持管理費用之增加 (除與物價或金融利率 變動有關者外)	●
	51		設施損傷 風險	設施之劣化所生者	●
	52			不可歸責於民間事業者 之事故、火災等所生之 損害	●

風險				風險分擔		
發生 階段	編 號	風險項目	風險內容	公共	民間	均分
	53		入住者所生之設施損傷	●		
	54		選定入住者風險	●		
	55		大規模修繕風險		●	
	56		物價風險	●		
	57		因通貨緊縮導致實質上過度支付		●	
	58		金融利率風險			●
	59		保全措施風險		●	
	60		上述以外情形	●		
	61		使用者減少	●		
	62		其他設施之使用者減少			●
	63		使用者減少			●
	64		因眾議院之責任致使設備、設施過剩而虧損之風險	●		
	65		上述以外虧損之風險		●	
	66		服務水準變動風險	●		
	67		變更計畫風險	●		
	68		物價風險	●		
	69		因通貨緊縮導致實質上過度支付		●	
	70		金融利率風險			●
終了時	71	終了程序風險	與終了程序所發生之各種費用有關者、事業公司之清算程序所伴隨之		●	



風險				風險分擔		
發生 階段	編 號	風險項目	風險內容	公共	民間	均分
			評價損益等			

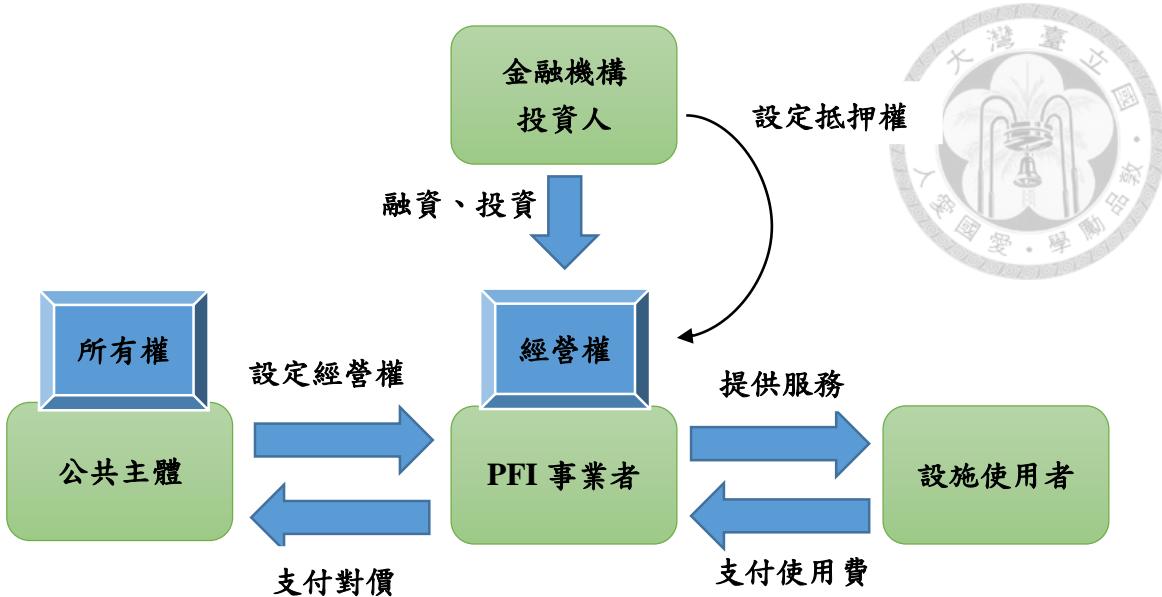
## 陸、公共設施經營權制度

除以上所介紹之 PFI 方式外，為提高民間業者參與 PFI 事業之意願，PFI 法在平成 23 年(2011 年)修正時，導入「公共設施經營權制度」(PFI 法第 16 條~第 30 條)。所謂公共設施經營權<sup>139</sup>，係指對於向使用者收取使用費用之公共設施，以公共主體保有公共設施之所有權，而將該公共設施委由民間事業者經營之制度，其對象條件有二，第一係此設施必須係公共主體擁有所有權之設施，包含新建設施及既有設施在內；第二係此設施必須是向使用者收取使用費用之設施，即上述第一類型之獨立採算型設施，符合以上兩者時始可以授與民間事業者公共設施經營權之方式經營特定設施。公共設施經營權在構造上，是由公共主體設定公共設施之經營權給 PFI 事業者，由 PFI 事業者支付取得經營權之對價給公共主體後，自行營運該設施，並提供公共服務予使用者，由使用者支付使用費用，而作為營運資金來源之一，PFI 事業者可將公共設施經營權設定抵押權等方式給金融機構或投資人，取得營運所需之資金，金融機構或投資人再藉由利息或分配營運收益等方式回收投資。此外，在公共設施經營權方式下，不發生設施所有權移轉之問題，民間事業者之任務僅僅營運該設施，設施所有權始終由公共主體所保有。此手法與單純由公共主體委託民間經營設施之最大的差異在於，PFI 法明訂公共設施經營權屬於物權，得設定抵押予金融機構(PFI 法第 24 條)，具有商業上價值。

圖 9 公共設施經營權流程關係圖<sup>140</sup>：

<sup>139</sup> 日本 PFI 法對於公共設施經營權之權利性質、移轉及拋棄上設有特別規定，除為法人合併及其他一般繼受、讓渡、滯納處分、強制執行、假扣押、假處分及抵押權之標的外，不得為權利之標的。(第 25 條)、不得分割或合併、未經公共設施管理者之許可不得移轉、未經抵押權人之同意不得拋棄，未得許可而拋棄時，不生效力。(第 26 條)

<sup>140</sup> 引用自公共設施經營權指引，頁 5。



依據 PFI 法規定，公共設施經營權之實施程序，係由公共主體制定實施方針 (PFI 法第 17 條)<sup>141</sup>，並選定特定事業，開放民間事業者參加招標，選定民間事業者後與其締結公共設施經營權實施契約，由民間事業者依據事業契約建造設施，在設施建造完成後由公共主體設定公共設施經營權予民間事業者，最後再由公共主體與民間事業者締結公共設施經營權實施契約。公共設施之管理者得依據實施方針向公共設施經營權人收取建設、製造或改建之費用之一部或全部(第 20 條)；公共設施之管理者與民間事業者所締結之公共設施經營權實施契約應包含經營公共設施之方法、公共設施經營上發生困難時相關措施、制定公共設施使用條款之程序及公布方法等基本事項(第 22 條)，民間事業者應自行制定使用費用，向公共設施之管理者申報費用後，自設施使用者處收取使用費用，以作為自身收入來源(第 23 條)。此外，由於公共設施經營權性質上屬於物權，故明定準用不動產相關規定(第 24 條)，但為避免公共設施經營權遭處分而影響公共服務之提供，特別規定除例外情形不得作為權利之標的(第 25 條)，且設有處分上之限制(第 26 條)。公共設施之管理者在一定情事發生或為公益上不得不時，得取消公共設施經營權或命其停止行使(第 29 條)，在為公益原因取消公共設施經營權時，應給予民間事業者補償(第 30 條)。

表 21 導入公共設施營運權之優點<sup>142</sup>：

<sup>141</sup> 依 PFI 法第 17 條規定，實施方針所應記載事項除 PFI 法第 5 條第 2 項所記載之各款事項外，亦須包含下列六者：「一、設定公共設施經營權予選定事業者之主旨。二、關於公共設施經營權之公共設施經營之內容。三、公共設施經營權之存續期間。四、依據第二條規定收取費用時，其主旨(事先規定收取金額時，其收取之主旨及其金額)。五、欲依據第二十二條第一項於公共設施經營權實施契約中所規定之事項，以及就其解釋上發生疑義時之相關措施事項。六、關於使用費用之事項。」

<sup>142</sup> 表格整理自內閣府 PFI 推進室網頁，[www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/shiryo\\_01-2.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/shiryo_01-2.pdf)，頁 2，2016/10/18 最後瀏覽。

對象	優點
公共主體	自事業主體徵收對價來實現設施收入的早期回收。 將事業收支及市場風險自公共主體移轉給事業者。
事業者	因為營運權被視為是獨立的財產權，而可設定抵押權等權利，使得資金調度更為順利而得以高自由度經營事業。 取得營運權所需之費用得以折舊(減值償却)方式計算資產。
金融機構 投資人	可以在營運權上設定抵押權，使金融機構在擔保上有安定性。 營運權可以轉讓，降低投資人的投資風險。
設施使用者	因為事業者可以高自由度經營，能提供反映使用者需求之高品質公共服務。

圖 10 公共設施經營權流程圖<sup>143</sup>

① 於既有設施設定公共設施經營權之情形 ② 於新設設施設定公共設施經營權之情形



<sup>143</sup> 譯自公共設施經營權實施方針，頁 6。

## 柒、紛爭類型及解決途徑

為使 PFI 事業得以圓滑且順利地實施，在法制上建構出適當的紛爭解決機制是不可或缺的，作為 PFI 事業的當事人，不論是事業者、銀行團、中央或地方公共團體乃至於使用者本身，均有可能在 PFI 契約的締結前、履行中及締結後各個階段發生爭議。此際，紛爭當事人之間即需要一個可迅速且公正地解決各種紛爭的渠道，始能提高事業者等人參與 PFI 之意欲，並確實達成 PFI 所被寄予提高公共服務品質之目標。因此，在制度上，必須能夠在紛爭尚未產生時防患未然，例如在某一風險已經顯見化，且有持續升高之可能時，事先採取預防措施，消彌該風險或預先處理該風險實在化時的風險分配問題，以俾於紛爭發生時更迅速且有效率地處理<sup>144</sup>。

PFI 之基本理念既係以官民雙方真摯合作作為出發點，則自當謀求官民間互信，於紛爭發生時，首先應由兩方當事人協議解決為妥。為使兩方當事人得順暢溝通並交換意見，許多 PFI 事業設有「關係人協議會議」，以作為紛爭預防之第一線，定期舉辦會議並構築官民間信賴關係，此觀契約方針及注意事項第 6-8 條第 1 項規定自明：「公共設施管理者及選定事業者就 PFI 事業契約中所未規定之事項有予以規定之必要，或關於 PFI 事業契約之解釋上發生疑義時，應規定秉持誠意解決之意旨」。同條第 2 項亦表示，由於 PFI 事業係以使選定事業順利實施而將一切必要事項予以規定為其目的，有鑑於此，應盡可能在 PFI 事業契約中將當事人之權利義務具體且明確規定。另一方面，在 PFI 事業契約締結時所無法預想之風險顯在化時等 PFI 事業契約中所未規定之事項，以及其他關於 PFI 事業契約之實施上所生之疑義發生時，應由當事人間秉持誠意解決之。此外，依據支付遲延防止法第 4 條第 4 款及預決令第 100 條第 1 項第 7 款規定，由公部門所簽訂之契約必須規定於紛爭發生時，關於契約紛爭之處理方式<sup>145</sup>。

### 一、紛爭之種類與預防紛爭之對策

為避免發生紛爭，契約當事者在締結事業契約時，應盡力避免曖昧不明之表現，尤其是事業契約之用語在解釋上容易發生爭議，應特別注意。公共設施之管理者應與民間事業者構築良好互動關係，可以透過召開會議交換意見。本文以下將介紹 PFI 事業常見之紛爭種類，以及為預防發生紛爭所可採取之對策。

#### (一) 事業者徵求前之階段

在公共設施之管理者檢討是否以 PFI 方式實施事業時，會先進行導入可行性調查，此階段因民間事業者尚未參加投標，通常不至於發生爭議。不過，為

<sup>144</sup> 美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行 PFI チーム編(2004)，《PFI 実務のエッセンス》，東京：有斐閣，頁 231。

<sup>145</sup> 參關於紛爭解決標準契約書範本及其解說(案)，全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/2kai/pdf/shiryo\\_wp23.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/2kai/pdf/shiryo_wp23.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽，頁 1。

避免後階段產生爭議，在可行性調查時，應明確了解發包者即公共設施之管理者想透過實施 PFI 事業所達成之目的為何<sup>146</sup>。實務上有許多案例在未充分討論之情況下就進入 VFM 計算階段，因此所得出之結論未必正確。此外，若事業之目的不明確，則可能在後續徵求事業者階段會無法確定事業之方向性，而使民間事業者承擔不透明之風險。因此，在此階段公共設施之管理者應與民間事業者頻繁交換意見，共同修正並作成事業基本計畫。具體而言，作成之基本計畫應包含具備一定精度之基地形狀與面積等資訊，此階段亦應結束測量與地質調查，以避免民間事業者在製作事業計畫時以錯誤之資料評估。此外，因計算 VFM 之條件設定上有許多主觀因素存在，有可能產生恣意的結果，因此應著重 PSC 以及 PFI-LCC，而非 VFM<sup>147</sup>。

在徵求事業者階段，應透過官民對話，使民間事業者了解要求水準書之內容。此階段公共設施之管理者可舉行現場說明會、提供事業預定地相關資訊、舉辦同種類設施案例之考察會等，以利民間事業者掌握公共設施之管理者所追求之事業目標。此外，有關民間事業者在對話時提出之建議，如認為有修正之必要時，則應盡速公布修正版本之要求水準書及契約書範本。而民間事業者方面，因其所提出之事業計畫必須合乎或超出要求水準書所規定之服務水準，因此時常會有在事業實施方案上以不透明或是開放式選項(例如提供某一服務則另外收費，不包含在投標金額內)的問題發生，此時對於公共設施之管理者而言，即難以掌握事業計畫之完整性，雙方應特別留意<sup>148</sup>。

## (二) 契約締結前之階段

實務上通常會在決定得標人後數個月內締結契約，此期間係由 SPC 與公共設施之管理者、金融機構之間締結基本協定與直接協定。由於契約交涉對於國家或地方公共團體而言較為困難，一般係委由顧問公司等外部專門人員協助進行。此時，契約雙方當事人應了解事業契約書之不完備性，特別是收受民間事業者提案之前所制定之契約書範本，往往與實際提案內容有所出入，因此雙方當事人應協議依據事業計畫之內容調整修正。對於契約書範本中所未規定之風險分擔、業務分配等事項，也應在事業契約中予以增訂，以避免

<sup>146</sup> 參土木学会建設マネジメント委員会(2014)，〈PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップガイドラインに関する研究〉，全文見日本土木學會網頁，

[http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408\\_BReport.pdf](http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408_BReport.pdf)，頁 4，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>147</sup> 參土木学会建設マネジメント委員会(2014)，〈PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップガイドラインに関する研究〉，全文見日本土木學會網頁，

[http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408\\_BReport.pdf](http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408_BReport.pdf)，頁 5，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>148</sup> 參土木学会建設マネジメント委員会(2014)，〈PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップガイドラインに関する研究〉，全文見日本土木學會網頁，

[http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408\\_BReport.pdf](http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408_BReport.pdf)，頁 6，2017/6/14 最後瀏覽。

後續紛擾。



### (三) 設計、興建、維持管理及營運階段

雖然 PFI 事業係由 SPC 負責設計、興建及營運，但終究屬於公共事業，發包人即國家或地方公共團體仍然負有日本民法第 717 條所規定之土地工作物責任<sup>149</sup>。此外，不論是否具有設施之所有權，興建完成之設施，應認為屬於國家賠償法第 2 條所規定之公營造物<sup>150</sup>較妥，故當設施之設置或管理上有瑕疵，而造成第三人之損害時，國家或地方公共團體即可能須負第一順位之損害賠償責任。因此，在設計、興建、維持管理及營運階段，公共設施之管理者應貫徹監督，以防範上開情事之發生。此外，在設計階段，官方之要求水準書及民間之事業計畫中關於規格上可能有所出入，雙方應共同協調製作規格書以資遵循。公共設施之管理者應以要求水準書之規定，監督民間事業者設計之安全性及環境保護，若公共設施之管理者缺乏專業技術人員，則應委由外部顧問公司等專家進行查核。<sup>151</sup>

在建設階段可能會因建設費用變更而有必要修改規格書，此時應使用金額增減表，在契約金額內達成合意。公共設施之管理者應監督施工情形是否如實反映計畫及設計之內容，一旦發生齟齬時，應依據事業契約要求改進。在維持管理及營運階段，公共設施之管理者必須持續監督事業有無依照要求水準書及事業計畫之內容實施，一旦發生業務上缺失時，應要求改進並依據情形依約處罰。此外，應定期查核民間事業者之經營狀況，適時給予必要監督與指導<sup>152</sup>。

<sup>149</sup> 日本民法第 717 條第 1 項：「因土地之工作物之設置或保存上有瑕疵，致他人發生損害時，該工作物之占有人，對於被害人之損害負賠償之責。但占有人已盡防止損害發生所必要之注意時，所有人應賠償該損害。」

<sup>150</sup> 國家賠償法第 2 條第 1 項：「因道路、河川或其他公營造物之設置或管理上有瑕疵，致他人發生損害時，國家或地方公共團體應負賠償責任。」關於民間提供公共服務所衍生之國家賠償責任，以最高裁平成 17 年 6 月 24 日決定(收錄於判時 1904 號第 69 頁)，以及最高裁平成 19 年 1 月 25 日第一小法庭判決(收錄於民集 61 卷 1 號第 1 頁)，均肯認因民營設施之職員之疏失致人民受有損害時，該設施之管理者(公共主體)應負國家賠償法之損害賠償責任，而民間法人並不負擔民法第 715 條之責任，實施加害行為之民間法人之職員亦不負擔民法第 709 條之責任。參小幡純子(2009)，〈官(公)と民の役割分担—行政法における最近の変化〉，《法律時報》，81 卷 2 号，頁 67-68。

<sup>151</sup> 參土木學會建設マネジメント委員會(2014)，〈PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップガイドラインに関する研究〉，全文見日本土木學會網頁，  
[http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408\\_BReport.pdf](http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408_BReport.pdf)，頁 9-10，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>152</sup> 參土木學會建設マネジメント委員會(2014)，〈PFI/PPP 事業におけるベストパートナーシップガイドラインに関する研究〉，全文見日本土木學會網頁，  
[http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408\\_BReport.pdf](http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408_BReport.pdf)，頁 10，2017/6/14 最後瀏覽。

## 二、紛爭解決途徑

觀諸日本實務上所簽訂之 PFI 事業契約及契約範本，大多會在契約中設有紛爭發生時之處理機制，譬如規範當事人之間之協議、關係人協議會議以及裁判管轄之相關規定。所謂關係人協議會議，係為就有關 PFI 事業契約之事項進行協議，而由當事人及其他關係人所組成之關係人協議會議，其構成員及開會程序大多預先在事業契約中予以規定，並且依據影響當事人風險分擔程度等重要性，而將協議事項分類，區分為日常業務實施之詳細協議以及與重要事項有關之協議。(契約指引與注意事項第 6-8 條第 3 項參照)

此外，標準契約書範本在第十四章設有紛爭解決專章，專門處理與 PFI 事業契約有關紛爭。PFI 事業契約之另一紛爭解決機制，亦可採行請求第三人專家提出意見之程序。有關 PFI 紛爭之解決途徑，依據組成方式、拘束力之有無，約可分為「關係人協議會議」、「裁定人程序」、「調解或和解」及「訴訟」，介紹如下<sup>153</sup>。

### (一) 設立關係人協議會議

第一種方式是依據事業契約規定，由公共設施之管理者與民間事業者設立預防及解決紛爭之協調會議，定期召開提供雙方交換意見。此外，遇有解決紛爭之必要時，得隨時召開臨時會議。協調會議之構成員原則上由契約當事人所組成，並應在事業契約中明定應在締約締結後一定期間內設置。

### (二) 裁定人程序(包含仲裁程序)

第二種方式是介於協調會議與訴訟之間，由中立第三人之專家作出判斷，以解決紛爭之程序。裁定人程序有兩種，第一種是裁定人之判斷具有拘束力之仲裁方式。第二種是裁定人之判斷是否具有拘束力，由事業契約之規定決定，可規定：1.完全拘束雙方當事人、2.未經法院推翻前對於雙方當事人有拘束力、3.經判斷後，不服之當事人未在一定期間內提起訴訟時，則對雙方當事人有拘束力，若提起訴訟時則不拘束雙方當事人、4.作為參考意見之用。

### (三) 調解或和解

由雙方當事人在法院或其他民間機關之參與下調解或和解，調解或和解成立時，具有法庭上調解或法庭外調解之效力。此外，日本實務上有 ADR 法(關於促進裁判外紛爭解決程序之使用之法律)之認證制度，此認證制度可活用律師以外之調解人及中段時效等，如在 PFI 事業契約中納入專家之中立判斷時，為避免發生律師法上相關疑慮，可考慮使用經認證之調解機關及程序。

<sup>153</sup> 關於紛爭解決標準契約書範本及其解說(案)，全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/2kai/pdf/shiryo\\_wp23.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/2kai/pdf/shiryo_wp23.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽，頁 2-4。



#### (四) 訴訟

如經由協調會議、調解或和解均無法解決，又未設有仲裁條款時，則可能循一般訴訟程序解決紛爭。



## 第三章 日本實施 PFI 之現況

### 第一節 概要

依據日本內閣府 PFI 推進室資料，截至 2016 年 3 月 31 日(平成 28 年)為止，以 PFI 方式所締結的契約數已達 527 件，總金額為 4 兆 8965 億日圓，日本政府計畫在平成 25~34 年(西元 2013~2032)年將 PFI 的規模拓展至 21 兆日圓<sup>154</sup>。從實施案件類型來看，可見 PFI 事業多集中在「教育與文化」、「健康與環境」以及「城市規劃」等設施。

#### 壹、 日本 PFI 事業實施之件數及金額

圖 11 PFI 事業之案件數及契約累積金額之變化圖<sup>155</sup>

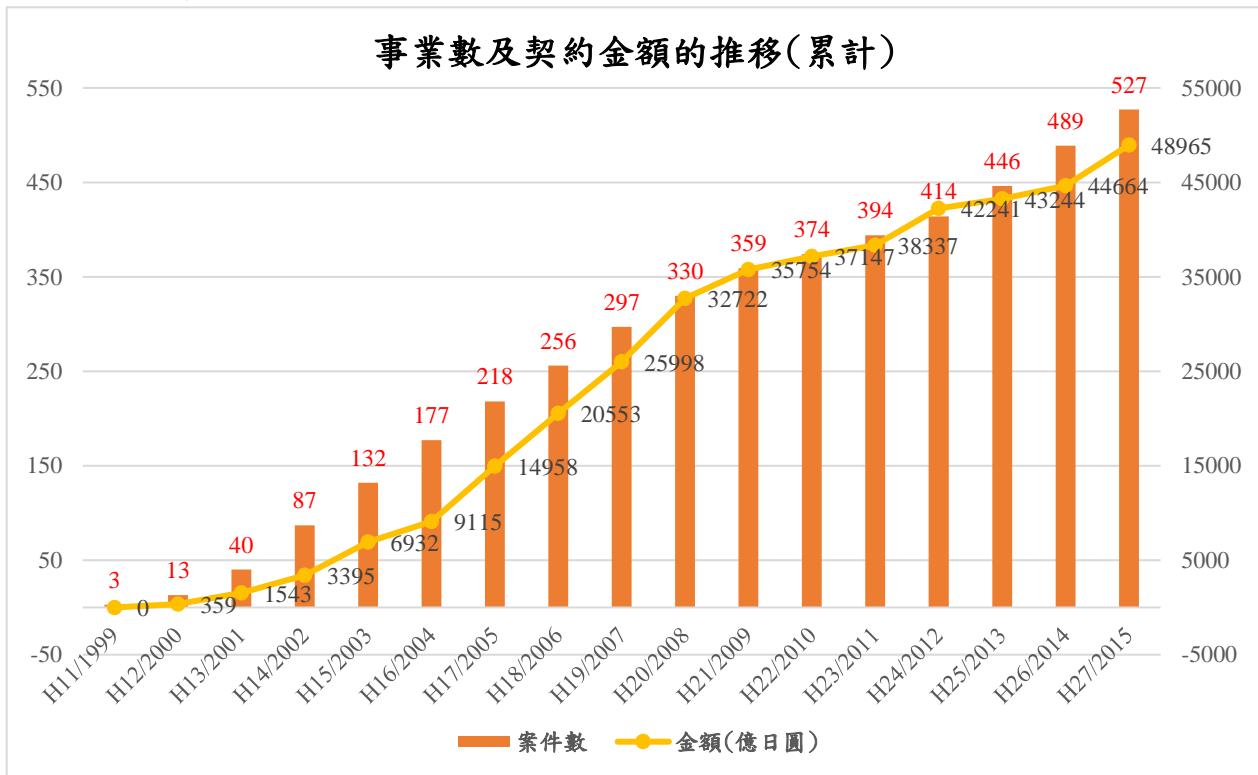


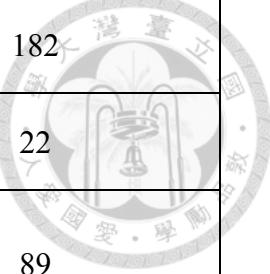
表 22 各領域別 PFI 事業實施現狀之統計表<sup>156</sup>：

領域	事業主體			合計
	國家	地方	其他	

<sup>154</sup> 參內閣府 PFI 推進室網頁，[www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjou.pdf)，2017/4/11 最後瀏覽。

<sup>155</sup> 內閣府 PFI 推進室網頁，[www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjou.pdf)，頁 3，2017/4/10 最後瀏覽。

<sup>156</sup> 內閣府 PFI 推進室網頁，[www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjou.pdf)，頁 4，2017/4/10 最後瀏覽。



教育與文化(文教設施、文化設施等)	2	143	37	182
生活與福利(福利設施等)	0	22	0	22
健康與環境(醫療設施、廢棄物處理設施、殯儀館等)	0	86	3	89
產業(觀光設施、農業振興設施等)	0	14	0	14
城市規劃(道路、公園、下水道設施、港灣設施等)	10	76	1	87
社會安全設施(警察設施、消防設施、監獄設施等)	9	15	0	24
官廳舍與宿舍(辦公廳舍、公務員宿舍等)	41	12	4	57
其他設施(複合設施等)	7	45	0	52
合計	69	413	45	527

圖 12 各都道府縣實施之現狀<sup>157</sup>

## PFI事業的實施狀況

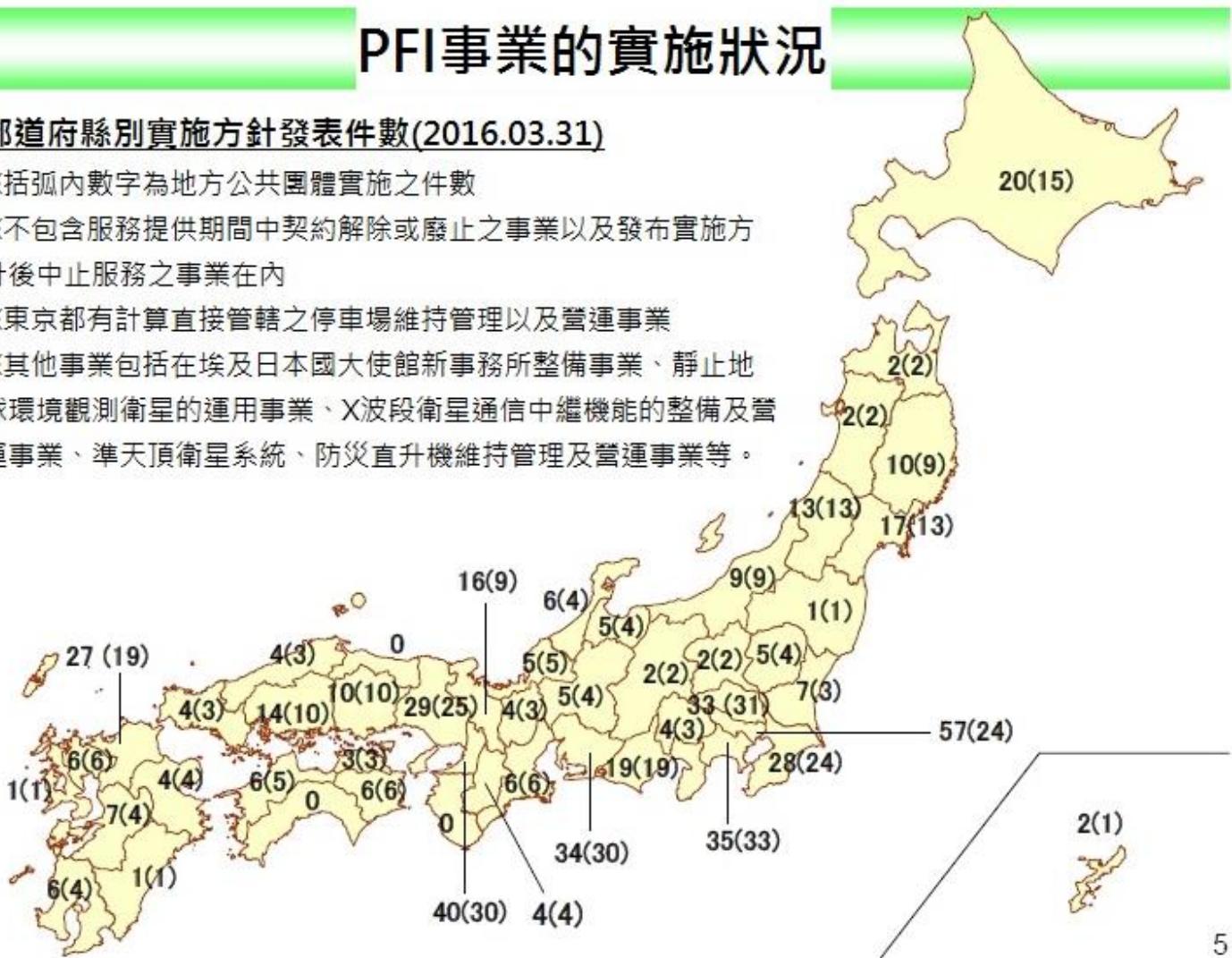
都道府縣別實施方針發表件數(2016.03.31)

※括弧內數字為地方公共團體實施之件數

※不包含服務提供期間中契約解除或廢止之事業以及發布實施方針後中止服務之事業在內

※東京都有計畫直接管轄之停車場維持管理以及營運事業

※其他事業包括在埃及日本國大使館新事務所整備事業、靜止地球環境觀測衛星的運用事業、X波段衛星通信中繼機能的整備及營運事業、準天頂衛星系統、防災直升機維持管理及營運事業等。



## 貳、 實施之事業類型

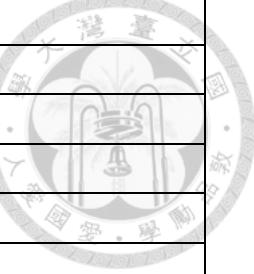
依據日本 NPO 法人全國地區 PFI 協會統計，截至 2017 年 4 月為止，日本全國所實施之 PFI 事業共有 680 件。

表 23 各類型 PFI 事業之事業件數<sup>158</sup>：

事業類型	事業件數
BTO	447
BT	38
BOT	81
BOO	28

<sup>157</sup> 引自內閣府 PFI 推進室網頁，[www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjyou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjyou.pdf)，頁 5，2017/4/10 最後瀏覽。

<sup>158</sup> 此處之計算方式包含 DB、DBO 等類似 PFI 之手法在內，引自全國地區 PFI 協會網頁：[http://pfi-as.jp/case/cat4692/post\\_29.html](http://pfi-as.jp/case/cat4692/post_29.html)，2017/4/24 最後瀏覽。



DOB	16
DB	2
RO	25
ROT	1
RTO	4
其他	23
上述類型以外未記載	15
合計	680

表 24 各設施類型及案件數統計<sup>159</sup>：

設施類型	件數
教育文化設施中小學學校	57
教育文化設施供餐中心	55
教育文化設施大學、實驗研究機構	40
其他教育文化設施	69
社會福利設施	26
醫療設施	18
廢棄物處理設施	38
餘熱利用設施	9
能源相關設施	16
下水道設施	40
殯葬相關設施	13
公園、觀光設施	21
汽車、腳踏車停車場設施	16
港灣、機場設施	12
道路及橋梁	1
辦公廳舍	43
宿舍	47
公營住宅	72
矯正設施	6
複合設施	36
其他設施	33
上述設施以外檢索未記載之設施	8
合計	680

<sup>159</sup> 引自全國地區 PFI 協會網頁，[http://pfi-as.jp/case/cat4692/post\\_29.html](http://pfi-as.jp/case/cat4692/post_29.html)，2017/4/24 最後瀏覽。

## 第二節 PFI 事業個案分析

為能更佳掌握日本實務上實施 PFI 事業之全貌，本文以下自日本實務上所曾實施之 PFI 事業中，挑選數則案例進行介紹及研討，為能概括區分為「成功個案」及「失敗個案」，容本文使用不甚精確之定義，所謂成功個案，係指 PFI 事業自事業計畫之初始至興建完成開始營運階段均順利進行，且未發生任何導致 PFI 事業中止之情事，在經營上亦能達成收支平衡乃至於獲利之案例，並且公共設施管理者事後監督結果，事業經營上無顯著重大瑕疵者；而所謂失敗個案，係指 PFI 事業因發生特定事由，致使該事業無法繼續進行，而面臨破產或事業提前終止之案例，茲節選各三例較具代表性之案例就其事業背景、事業內容、特色及事業成果予以介紹。

### 壹、成功個案

#### 一、美禰市社會復歸促進中心

2007 年 5 月開始營運的山口縣美禰市社會復歸促進中心(美禰市社會復歸促進センター，下稱本件事業)，係日本第一例以 PFI 方式所發起之官民合作經營之監獄設施<sup>160</sup>，本件事業將部分業務委由 PFI 事業者、部分由國家自行執行之方式實施，以下簡要介紹本件事業之事業背景、沿革、特色及實施成果：

##### (一) 事業背景及沿革

本件事業之事業背景，可追溯自 2001 年所發生之「名古屋監獄受刑人死亡事件」<sup>161</sup>後，所醞釀起監獄行刑方面之改革，為調查本事件所組成之調查委員會指出，當前刑事收容設施之最大問題，在於過度收容受刑人以及監獄職員負擔之遽增。其後，在監獄行刑改革會議之議題中，即拋出以 PFI 事業作為刑事收容設施經營方式之構想，歷次行刑改革會議中，矯正局說明採取 PFI 事業經營監獄之優點，不單僅是擴增收容能力，更包含將收容對象限於初犯等，無須高度監視，僅以彈性對待方式即可有效率收容之受刑人，特別是防止濫用精神藥物(覚せい

<sup>160</sup> 日本實務上亦有其他以 PFI 方式經營之監獄，例如栃木縣「喜連川社會復歸促進中心」(日本第 3 件以 PFI 方式經營之監獄設施，自 2007 年 10 月開始營運)、島根縣「島根朝日社會復歸促進中心」(日本第 4 件以 PFI 方式經營之監獄設施，自 2008 年 10 月開始營運)、「兵庫縣播磨社會復歸促進中心」(日本第 2 件以 PFI 方式經營之監獄設施，自 2007 年 10 月開始營運)等。有關 PFI 刑事設施之構想及歷史背景，參三宅孝之、R・グラディング(2008)，〈イギリスにおける PFI 刑事施設と受刑者の社会復帰—ダヴゲート刑事施設（治療共同体）監察リポートにふれて〉，《鳥大法学》，52 卷 1 号，頁 1-25。

<sup>161</sup> 日文為「名古屋刑務所受刑者放水死事件」，係指發生於 2001 年 12 月 14 日，一名名古屋監獄之受刑人因受到時任監獄副看守長等人之暴行對待而致死，以及該副看守長等人於同一監獄所涉及其他虐待受刑人行為等事件，案經檢察官起訴，最高法院判決副看守長等人有罪定讞，副看守長等人提起再審中。受刑人家屬所提起之國家賠償訴訟亦獲勝訴確定。此外，因本事件之發生，引發社會對於受刑人處遇之關注，爾後催生「關於刑事收容設施及被受刑人之處遇之法律」之立法，並廢止在監獄使用皮製手銬。產經新聞，<http://www.sankei.com/west/news/170315/wst1703150041-n1.html>，2017 年 5 月 8 日最後瀏覽。

劑)等受刑人再犯上被賦予高度期待，經過數次會議，最終在第 5 次行刑改革會議時，確定監獄設施導入 PFI 方式經營之方針，法務省並在 2004 年公布「美禰市社會復歸促進中心整備營運事業」實施方針<sup>162</sup>。依據該實施方針所述，本件事業所期待帶來的效果，係藉由官民合作方式整備並經營新監獄，而追求設施經營透明性之提升以及地區共生，於監獄此一治安基礎建設上，亦活用民間所具有之技術及 Knowhow，除直接涉及刑罰權行使之業務外，將經營業務擴大民間參與而開放官方市場，進而創造地方工作機會及經濟效果<sup>163</sup>。此外，本件事業亦將目標置於提升以初犯為對象者之待遇上，從而達成當初所預估 1000 人以上之收容效果，透過防止再犯而減少受刑人之人數亦是本件設施所欲達成刑事政策之中長期緩解過度收容問題之對策之一。本件事業實施方針公布後，法務省亦在 2005 年公布「島根朝日社會復歸促進中心整備營運事業」實施方針；2006 年公布「喜連川社會復歸促進中心」，啟動後續一系列監獄 PFI 事業。

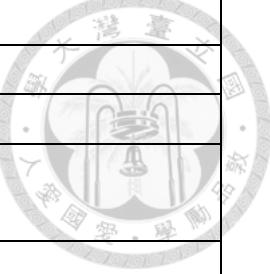
表 25 美禰市社會復歸促進中心之事業概要及沿革表<sup>164</sup>：

事業概要	
公共設施管理者	法務省
事業內容概要	事業名稱：美禰科技園區(美祢テクノパーク) 占地面積：28 萬平方公尺 建物面積(樓地板面積)： 監獄設施約 43,500 平方公尺、公務員宿舍約 8,000 平方公尺
事業期間	20 年(2005~2025)
事業方式	BOT、混合型
事業費用	49,274,490,000 日圓(得標金額，未稅)VFM=48 億日圓 支付方式：自 2007 年起至 2025 年止每年四次共分 72 期，原則上每期以支付相同金額。
事業沿革	

<sup>162</sup> 刑事立法研究会(2008)，《刑務所民営化のゆくえ 日本版 PFI 刑務所をめぐって》，東京：現代人文社，頁 60-65。另參美禰市社會復歸促進中心網頁，<http://www.mine-center.go.jp/sisetutoku.html>，2017/5/8 最後瀏覽；法務省網頁，[http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei\\_pfi\\_mine.html](http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_pfi_mine.html)，2017/6/9 最後瀏覽。

<sup>163</sup> 法務省所公布之「美祢社會復歸促進センター整備・運營事業實施方針」，頁 1，全文見法務省網頁 <http://www.moj.go.jp/content/000002436.pdf>，2017/5/8 最後瀏覽。另參法務省所公布之「PFI 手法による新設刑務所の整備・運營事業基本構想」，頁 1，<http://www.moj.go.jp/content/00002446.pdf>，2017/5/8 最後瀏覽。

<sup>164</sup> 本文依據本件事業之民間事業者選定結果所製作。見法務省所公布之「美祢社會復歸促進センター整備・運營事業民間事業者選定結果」，頁 1，全文見法務省網頁 <http://www.moj.go.jp/content/000002523.pdf>，2017/5/8 最後瀏覽；另參事業者 Secom 集團網頁 <https://www.secom.co.jp/srs-mine/>，2017/5/8 最後瀏覽；PFI 事業先行案例集（概要）(1)，全文見 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf)，頁 7-8，2017/5/8 最後瀏覽。



制定及公布實施方針	2004 年 3 月 31 日
選定特定事業	2004 年 9 月 10 日
招標公告	2004 年 11 月 22 日
第一次審查（確認資格）收件	2004 年 12 月 27 日～2015 年 1 月 7 日
通知第一次審查結果	2005 年 1 月 14 日
第二次審查（投標及提案內容）收件	2005 年 3 月 16 日
開標及決定得標人	2005 年 4 月 22 日
締結事業契約	2005 年 6 月 21 日
動工	2006 年 1 月 11 日
完工開始營運	2007 年 5 月 13 日
增建女性收容棟完工	2011 年 10 月

## (二) 本件事業概要及招標結果

本件事業之設計受刑人數為男性 500 人、女性 800 人(2011 年增建後人數)，受刑人係由年齡 26 歲以上 55 歲以下、身心狀況大致良好、再犯傾向低、可適應團體生活、男性於入獄前曾持續就業，且出獄後有良好環境可接應之人等嚴格標準篩選下所選出。事業方式採取 BOT 模式，由 PFI 事業者自行籌措資金興建本件設施，包含行政辦公廳舍、收容棟、管理棟、職業訓練棟、宿舍等建物，男性及女性受刑人分區收容，並劃設共用區域。事業期間自 2005 年起至 2025 年止，共計約 20 年間，由 PFI 事業者負責設施之營運，並於事業期間屆滿後，將設施之所有權移轉予國家。本件事業由國家公務員 175 人，民間人員約 820 人負責營運，營運期間所需費用，由國家依據事業契約及物價變動調整後支付 PFI 事業者，亦可從員工餐廳及採買業務上獲取收入<sup>165</sup>。

表 26 本件事業之公私部門所負責之業務內容概要表<sup>166</sup>：

業務類型	業務內容概要
公部門(法務省)	
公權力之行使	行使刑罰權、使用戒具(手銬等)、武器、逮捕及處罰脫逃者、下達各種處分等

<sup>165</sup> 參法務省所公布之「PFI 手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」，頁 1-5，<http://www.moj.go.jp/content/000002446.pdf>，2017/5/8 最後瀏覽。另參美禰市社會復歸促進中心網頁，<http://www.mine-center.go.jp/sisetutoku.html>，2017/5/8 最後瀏覽。

<sup>166</sup> 本文依據本件事業之實施方針及實施方針改訂表所製作。見法務省所公布之「美禰社會復歸促進センター整備・運営事業實施方針」，頁 1，全文見法務省網頁 <http://www.moj.go.jp/content/000002436.pdf>，2017/5/8 最後瀏覽；另見「美禰社會復歸促進センター整備・運営事業實施方針」，全文見法務省網頁 <http://www.moj.go.jp/content/000002435.pdf>，2017/5/8 最後瀏覽。

私部門(PFI 事業者)	
設施整備及維持管理業務	設計、建設、監工、有關設計及建設業務之各類調查及申請等業務、建築物保養維護管理、建築設備運作監視、修繕業務（包含大規模修繕）
設施營運業務	總務 庶務事務支援業務(收發文、管理、參觀、協助宣傳、電話業務、值日班、協助管理國有財產及物品等管理事務、協助人事事務)、協助姓名年籍事務(拍照、協助按捺指紋技術、管理身分帳簿及協助其他姓名年籍事務)、協助製作各種統計、協助經理事務(協助會計事務、互助事務、管理作業獎勵金)、協助扣留物事務(保管扣留物及協助管理扣留金)、資訊系統管理業務、駕駛業務、備品及消耗品管理業務
	收容相關服務 供餐業務(餐點之製作、確認、提供及材料衛生管理)、提供衣物及寢具(包含清洗)、清掃(包含廢棄物處理)、其他收容相關服務。(購買、理容、美容、經營員工餐廳、給予或出借餐具等日用品)
	警備 設施警備(辦公廳舍警備、設施內外巡邏、中央監視系統)、收容監視、其他警備支援業務(安全檢查、協助護送、保安事務、監視運動及入浴、其餘各種訓練)
	作業 協助作業計劃、技術指導(作業技術指導及安全衛生管理等指導)、職業訓練、其他協助作業業務
	教育 教育計畫(實施視聽教育、通訊教育及其他教育計畫)、圖書管理、其他協助教育業務(宗教教誨師等人員之連絡及實施各種休閒活動)
	醫療 健康檢查及其他醫療相關業務(與外部醫院之連絡、收支審查、管理常用藥品及醫療設備之維持管理等醫療相關事務)

	協助分類事務	協助分類調查事務、協助保護關係事務
--	--------	-------------------

表 27 事業計畫審查結果及招標結果<sup>167</sup>

本件事業經過第一次審查及第二次審查，首先在第一次審查時總共有三組民間事業者參與投標，分別係 NTT DATA 及宇部興產所組成之集團(下稱 NTT 集團)、大林組所組成之集團(下稱大林組集團)以及 SECOM 所組成之集團(下稱 SECOM 集團)參加，經審查後均符合投標資格，進入第二次審查，事業者選定委員會審查參加招標之事業者所提出之事業提案之內容，以綜合評估得標方式選出得標人。第二次審查之審查項目包含事業提案是否滿足要求水準之必備項目，符合者即具備適格性，由於上述三組民間事業者均通過必備項目審查，故均獲得基礎分 250 分並進入加分項目審查。加分項目審查係對於各民間事業者所提出之事業提案中，國家特別重視之加分項目，依據其提案之優劣程度，給予不同之評價，其審查結果如下表所示：

表 28 加分項目審查結果

有關事業計畫加分項目之審查結果				
評價類別	配分	NTT 集團	大林組集團	SECOM 集團
<b>1. 事業計畫</b>				
整體事業體制	6	4	6	4
經營體制、營運方針、出資者之構成及出資條件等	6	1	4	3
<b>2. 風險管理計畫</b>				
關於風險之提案(除金融利率變動風險外)	15	8	13	11
關於締結各種契約之提案	3	1	3	3
<b>3. 財務計畫</b>				
事業收支計畫	9	7	7	7
資金籌措及債務償還計畫	6	6	6	6
財務及資金管理方針、財務面監督方式	6	6	4	4
合計	51	33	43	38

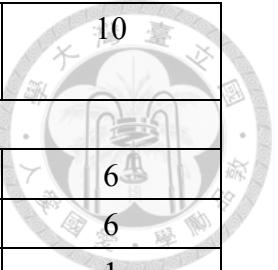
有關設施整備計畫加分項目之審查結果				
評價類別	配分	NTT 集團	大林組集團	SECOM 集團
<b>1. 受刑人之生活環境及作業、教育環境</b>				

<sup>167</sup> 以下審查結果之表格均引用自美禰市社會復歸促進中心整備・營運事業民間事業者選定結果，全文見法務省網頁，<http://www.moj.go.jp/content/000002523.pdf>，2017/5/29 最後瀏覽。

生活環境	6	1	4	2
作業、教育環境①	6	2	6	4
作業、教育環境②	6	1	1	3
其他機能①	3	0	3	1
其他機能②	3	1	3	1
2. 設施之保全機能				
共通事項	6	1	6	4
保全機能	6	3	3	3
3. 設施機能之效率化				
機能及業務之效率化	3	1	3	3
確保順利移動	6	1	3	6
4. 考量地區特性之設施計畫				
外觀印象、社會性及地區性	9	4	9	9
5. 設施彈性				
設施彈性及擴充性	9	2	4	7
6. 其他計畫				
減輕環境負擔	3	3	3	3
合計	63	20	48	46

有關設施維持管理計畫加分項目之審查結果				
評價類別	配分	NTT 集團	大林組集團	SECOM 集團
確保安全性	3	3	3	3
實施體制	3	0	0	0
建築物定期檢查維護	3	3	1	3
建築設備運作監控及修繕	3	3	3	3
合計	12	9	7	9

有關設施營運加分項目之審查結果				
評價類別	配分	NTT 集團	大林組集團	SECOM 集團
共通項目				
業務之實施體制	9	1	6	3
防止保安事故發生之措施	9	4	3	5
地區共生	3	3	3	3
1. 總務				
扣留物事業支援業務	9	2	5	2
資訊系統管理業務(處遇資訊管理)	12	9	10	12



資訊系統管理業務(位置資訊 掌握系統)	12	9	12	10
<b>2. 收容相關服務</b>				
供餐業務	7	7	5	6
提供衣類及寢具業務	6	4	6	6
其他收容相關服務業務	3	3	3	1
<b>3. 警備</b>				
警備體制	12	7	4	7
聯絡體制	3	3	3	3
緊急時之措施	3	3	3	3
對受刑人之措施	3	3	3	3
<b>4. 作業</b>				
作業內容及職業訓練	12	12	7	10
<b>5. 教育</b>				
教育企劃業務	6	3	2	1
<b>6. 醫療</b>				
健康診斷業務	6	3	3	1
分類事務	9	2	2	4
<b>合計</b>	<b>124</b>	<b>78</b>	<b>80</b>	<b>80</b>

經第二次審查必備項目及加分審查項目評選後，NTT 集團之得分為  $390=250+(33+20+9+78)$ ；大林組集團之得分為  $428=250+(43+48+7+80)$ ；SECOM 集團之得分為  $423=250+(38+46+9+80)$ ，考量投標價格後，最終得標結果如下：

投標人	得分(X)	投標價格(千 日圓)(Y)	投標價格 $\leq$ 預定價格	評價值 (X/Y)x10^9	適用
NTT 集團	390	53,455,452	X	7.295	
大林組集團	428	51,078,794	○	8.379	
SECOM 集團	423	49,274,490	○	8.584	得標

### (三)事業特色

本件事業之特色之一，係以各種感應器、監視攝影機、電子鎖等高科技設備，掌握受刑人所在位置，並在設施周遭佈設多層柵欄，以確保安全性。與傳統監獄不同的是，本件事業中受刑人之起居室，並非採用傳統混凝土牆壁以及鐵製格柵欄，而是以高強度強化玻璃取代，以減輕受刑人之拘禁感，並確保充分採光，使受刑人得在與一般社會相近之環境下生活，起居室房門附有門把，受刑人除就寢時間外可自由出入。此外，設施整體採用明亮色調，囚服也經過特別設計，盡可能在各層面上塑造開放之生活環境，藉此激起受刑人前進之意志及更生意願，發揮培養回歸社會所不可或缺之自主性及自立性效果。

本件事業之另一特色，係將無線識別標示(wireless tag)裝置於所內所有人員身上(受刑人、監獄官、民間職員、來訪人員等)，即時掌握位置資訊。對於受刑人另外採行生物認證裝置，與無線識別標示共同掌握所在位置，如此一來即可使受刑人單人活動而降低監獄官之業務負擔，同時有效利用所內警備保全能量。此外，在受刑人戒護送醫或移送至其他設施期間，所裝置具有 GPS 及通訊功能之系統亦可掌握位置資訊，防止逃跑等保安事故之發生<sup>168</sup>。另外，本件事業之受刑人多半收容在半開放的單元內，就寢時間之外均可在收容棟內共用部分不受限制自由移動，如有外出至工廠工作、回房、運動、就醫、會客等受刑人在設施內之移動，均以未在監獄人員陪同下之單獨移動為原則<sup>169</sup>，起居室內亦不會有職員給予指示，由受刑人自行判斷後作成決定。在職業訓練方面，所有受刑人均須參加必修及指定之職業訓練，此外，依據受刑人自身期望及意願，提供多種類選修職訓選擇<sup>170</sup>，訓練成績優秀者，可在出獄後直接到民間企業任職，透過各種職業訓練，使受刑人可在出獄後無縫銜接就職<sup>171</sup>。

#### (四)事業實施成果

依據法務省所公布之 PFI 事業監督報告，本件事業自營運至今雖曾發生些許營運上之瑕疵，不過尚未發生任何不符事業契約所規定之要求水準而要求改善之事例，於監督上受到扣分者，大多是業務上疏失，且均迅速回復至要求水準，故未發生任何實害之重大事件。整體而言，法務省認為本件事業之營運相當適當<sup>172</sup>。至於具體經濟效益，以內閣省於 2008 年所公布之實施成果為例，其指出本件事業對於美禰市之人口外流及過疏化問題之減緩上有所助益，透過創造地方工作機會以及增加定居人口，賦予地方經濟活力及充實地區醫療，例如原本美禰市缺少婦產科，而本件事業即設有婦產科診所並開放地區居民使用，此外，營運之業務包含多種公共設施，故應可認為本件事業以 PFI 事業實施可對地區帶來經濟效果。此外，在 2007 本件事業開始營運後，因受刑人(1300 人)及職員、家屬等人移入美禰市，而預估地方交付稅稅金每年可增加 1.2 億日圓，此外，地方稅每年

<sup>168</sup> 美禰市社會復歸促進中心網頁，<http://www.mine-center.go.jp/sisetutoku.html>，2017/5/8 最後瀏覽。有關對於使用於受刑人之位置資訊系統以及生物認證系統之日本法上合法性疑慮，因與本文無直接相關，為節約篇幅，容本文在此省略不論，詳細討論可參刑事立法研究會(2008)，《刑務所民營化のゆくえ 日本版 PFI 刑務所をめぐって》，東京：現代人文社，頁 130-159。

<sup>169</sup> 刑事立法研究會(2008)，《刑務所民營化のゆくえ 日本版 PFI 刑務所をめぐって》，東京：現代人文社，頁 130。

<sup>170</sup> 必修科目為「安全衛生、品質管理、環境顧慮」、「修習商業能力」、「基礎手語」、「志工啟發」4 種類；指定職業訓練是、「IT 技能養成」、「Technical IT」、「農藝」、「專門點字」4 種類；選修科目為「販賣士資格檢定」、「醫療事務」、「居家協助者二級資格」、「桌上出版」、「程式系統設計」、「食物調理師」6 種類。參美禰市社會復歸促進中心網頁，[http://www.mine-center.go.jp/img/symp osium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.go.jp/img/symp osium/02_speech01.pdf)，頁 20，2017/5/8 最後瀏覽。

<sup>171</sup> 刑事立法研究會(2008)，《刑務所民營化のゆくえ 日本版 PFI 刑務所をめぐって》，東京：現代人文社，頁 209-211。

<sup>172</sup> 2007 年至 2015 年資料，全文見法務省網頁，[http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei07\\_00013.html](http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei07_00013.html)，2017/5/8 最後瀏覽。

0.6 億日圓、電熱水費每年 2 億日圓及食材購買費每年 1.2 億日圓等，均可為地區經濟帶來貢獻。本件事業以活化地區資源之方式，開展與地區共生之事業。另一方面，本件事業積極參加地區活動，防止保安事件之發生，並且對於矯正宣傳給予協助等，為本件事業之順利運作帶來著實貢獻<sup>173</sup>。此外，本件事業之民間職員中有多人係出身於當地地區，事業營運所需之關連物資也有百分之三十是向當地所採購，均為地區活性化及經濟再生有所貢獻<sup>174</sup>。

另外須指出者為，本件事業雖然在運作上並無發生重大危安事件<sup>175</sup>，不過由本件事業所提出之調查報告中，亦提出若干問題，例如民間業務與監獄業務之間雖然有明確劃分業務範圍，但實際運作結果，委託民間執行之業務以及由國家公務員實施之業務之間的界線仍較為複雜，例如有關違反監獄規則之受刑人之取締上，是由民間人員透過監視受刑人的行動而發現，並通報國家公務員，由國家公務員負責調查後決定是否屬於違規行為，因此民間人員也在違規行為的確認過程中擔任要角，故兩者之間緊密的合作乃事業順遂實施之關鍵。此外，調查報告中另指出本件事業之民間員工離職率較高，尤其是警備人員的離職率居高不下，其理由係過苛的執勤體制以及低報酬，雖然係 PFI 事業者經營政策上所應檢討之處，然而，頻繁流動的警備人員，新進人員缺乏經驗等等，均可能會發生安全維護上的漏洞，此點亦值得注意<sup>176</sup>。

## 二、中央合同廳舍第七號館開發事業

本開發案為日本政府行政辦公廳舍中，以 PFI 方式所實施之最大規模 PFI 事業，以下介紹本件事業之實施背景及沿革、事業概要及實施現況：

### (一) 事業背景及沿革

本件事業最早起源於西元 2001 年 4 月(平成 13 年)內閣府經濟對策幕僚會議所提出之「緊急經濟對策」<sup>177</sup>，為從西元 2001 年 4 月景氣谷底中回復，從財政及金融兩方面著手，以推動都市再生計畫方式，活用大規模低度利用之土地、開發都市據點、改建老舊公共住宅等，此外亦應就中央官廳之廳舍及公務員宿舍進行透過與民間設施共同整備開發之 PFI 方式之有關檢討，積極活用 PFI。上述

<sup>173</sup> PFI 事業先行案例集(概要)(1)，全文見 PFI 推進室網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf)，頁 8-9，2017/5/8 最後瀏覽。

<sup>174</sup> 美禰市社會復歸促進中心網頁，[http://www.mine-center.go.jp/img/symposium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.go.jp/img/symposium/02_speech01.pdf)，頁 15-16。

<sup>175</sup> 由於本件事業收容之受刑人皆屬 A 類型素行較為良好且刑期較短者，故幾無脫逃之可能，或者可說無脫逃之誘因，此亦可能是本件事業運作上幾乎未曾發生危安事件之原因之一，感謝林素鳳老師之提點。

<sup>176</sup> 參美禰市社會復歸促進中心網頁，[http://www.mine-center.go.jp/img/symposium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.go.jp/img/symposium/02_speech01.pdf)，頁 10-12。本件事業之公共設施管理者亦考慮將民間職員之離職率以追加契約條款的方式，將離職率之上限規定納入監督項目之中。

<sup>177</sup> 緊急經濟對策(平成 13 年 4 月 6 日)，全文見內閣府網頁，<http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2001/0406taisaku.html>，2017/5/11 最後瀏覽。

中央官廳之廳舍中，位於東京霞關已有 70 年歷史之文部科學省及會計檢察院等機關之辦公廳舍面臨老朽化問題，且業務量增加辦公空間已不敷使用、辦公處所散落各地不利於業務順利遂行等因素<sup>178</sup>，於同年 6 月都市再生計畫中定案，並實施以 PFI 方式改建之相關調查。調查結果認為本件事業以 PFI 方式實施時，可期待縮減國家財政負擔、創造新型事業機會、活化經濟及創造工作機會等優點，遂依據 PFI 法公布本件事業之實施方針。此外，本件事業之基地上，因存有舊文部科學省廳舍以及史蹟江戶城外堀跡石垣等文化財產，為予以保存，兩者均納入本件事業之事業範圍內。

## (二) 事業概要及招標結果

表 29 中央合同廳舍第七號館事業概要<sup>179</sup>：

事業名稱		中央合同廳舍第七號館整備事業(現名為霞關 Common Gate/霞が関コモンゲート)
公共設施管理者		國土交通大臣(廳舍之整備) 文部科學大臣(廳舍之維持管理及營運)
設施概要	所在位置	東京都千代田區霞關
	基地面積	約 24,000 平方公尺
	總樓地板面積	約 254,000 平方公尺
	設施內容	官廳棟乙棟(地下 2 層地上 33 層) 官民共用棟乙棟(地下 3 層地上 38 層) PFI 附帶事業民間收益設施
事業期間		PFI 事業 19 年(設計、建設 4 年；維持管理及營運 15 年，締約起至 2024 年) PFI 附帶事業 30 年。(締約起至 2034 年)
設施所有權型態		BTO 方式
事業類型		購買服務型
總事業費用		883 億日圓(不含稅及附帶事業費用) VFM ≈ 45 億日圓
選定事業者業務內容		設計、監造、建設、維持管理・營運業務、實施附屬事業
事業經過	決定都市更新計畫	2001 年 6 月 14 日

<sup>178</sup> 事業成果及現狀參中央合同廳舍第 7 號館について(2011)，頁 2，全文見國土交通省官序營繕部事業評価監視委員會網頁，<http://www.mlit.go.jp/common/000137877.pdf>，2017/5/11 最後瀏覽。

<sup>179</sup> 平成 17 年內閣府 PFI 年度報告(2005)，[http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/gyokan/files/181216\\_anual17\\_04.pdf](http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/gyokan/files/181216_anual17_04.pdf)，頁 69，2017/4/12 最後瀏覽；另參 PFI 事業先行案例集(概要)(1)，全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf)，頁 10，2017/5/11 最後瀏覽；中央合同廳舍第 7 號館整備等事業實施方針，見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/14/140610.html#01>，2017/5/11 最後瀏覽。本件事業之事業規劃見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/archive/houkoku/nikkan/4kai/pdf/4th\\_mlit\\_f11.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/archive/houkoku/nikkan/4kai/pdf/4th_mlit_f11.pdf)，2017/6/7 最後瀏覽。

公布實施方針	2002年6月10日
選定特定事業	2002年8月26日
招標公告	2002年11月25日
第一次資格審查收件	2002年11月26日~同年12月24日
資格審查結果通知	2002年12月27日
第二次資格審查收件	2003年3月13日
決定得標人	2003年4月24日
締結事業契約	2003年6月30日
啟用	2008年1月4日
所有權移轉	2009年9月

本件事業共經過兩次審查，第一次審查係對於欲參加第二次審查之投標者是否具有符合適當資格及必要能力之實績所為之審查，審究投標者是否具有招標說明書中所載之資格及實績等要件，審查結果共有新日本製鐵等公司所組成之集團（下稱新日本製鐵）、三井不動產等公司所組成之集團（下稱三井不動產）以及竹中工務店等公司所組成之集團（下稱竹中工務店）通過第一次審查。第二次審查係以綜合評估得標方式決定得標人，對於通過第一次審查之三組公司所提出之方案進行詳細審查，審查項目包含必備項目及加分項目，必備項目如未達700分者即喪失投標資格，如符合者即獲得滿分700分；加分項目係國家對於本件事業之提案中特別重視之項目，依據投標人提案之優秀程度給予不同之加分，滿分為300分。最後，在綜合評估得標階段，係將各投標人於上述必備項目及加分項目所獲得之得點合計後，與投標價格共同審查，以決定得標人<sup>180</sup>。審查結果，三家投標人均通過必備項目之審查，各獲得700分；至於加分項目之審查結果，如下表所示：

表 30 事業計畫及民間收益設施加分項目審查結果<sup>181</sup>

	配分	新日本製鐵			三井不動產			竹中工務店			
		委員 A	委員 B	委員 C	委員 A	委員 B	委員 C	委員 A	委員 B	委員 C	
有關事業計畫之事項											
事業主體	1. 事業構造之確實性及安定性	13	7	10	10	6	8	8	7	10	10
	2. 出資構成	9	5	7	6	4	4	5	4	7	7
	3. 事業實施體制	3	0	0	0	0	0	0	1	1	1

<sup>180</sup> 參中央合同庁舍第7号館整備等事業民間事業者選定結果，頁3,5-7，全文見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/common/001027661.pdf>，2017/5/12最後瀏覽。

<sup>181</sup> 譯自中央合同庁舍第7号館整備等事業民間事業者選定結果，頁9，全文見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/common/001027661.pdf>，2017/5/12最後瀏覽。

資金 收支 計畫	4. 資金收支計畫之確實性及安定性	10	5	7	7	5	7	7	5	8	8
	5. 現金流計畫之適當性	8	4	4	6	3	4	6	4	5	6
	6. 債務償還計畫之妥當性	7	4	4	5	3	3	5	4	4	6
資金 籌措 計畫	7. 資金籌措計畫之妥當性	10	6	6	7	6	5	5	6	7	8
	8. 資金籌措計畫之確實性	8	5	6	6	4	4	4	5	6	6
	9. 資金籌措條件	7	5	4	5	4	4	4	5	6	6

#### 有關民間收益設施之事項

整備 計畫	1.配置規模	20	19	19	19	19	19	19	20	20	20
	2.配置、設想業務種類之適當性	15	9	12	11	4	6	7	8	12	10
事業 計畫	1.事業之安定性、風險減輕對策	15	9	12	12	6	6	6	7	9	8
合計		125	78	91	94	64	70	76	76	95	96
平均分數			263/3			210/3			267/3		
平均分數(小數點後三位)			87.667			70.000			89.000		

表 31 設施整備、維持管理及營運加分項目審查結果<sup>182</sup>

評分項目	配分	新日本製鐵				三井不動產				竹中工務店			
		委員 D	委員 E	委員 F	委員 G	委員 D	委員 E	委員 F	委員 G	委員 D	委員 E	委員 F	委員 G
設施整備													
地區性	1.對周遭地區之考量(建築配置計畫)	4	2	1	0	1	4	4	2	2	3	3	4
	2.開放空間之規劃	18	12	3	2	5	16	16	8	8	10	11	14

<sup>182</sup> 譯自中央合同庁舍第7号館整備等事業民間事業者選定結果，頁10-11，全文見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/common/001027661.pdf>，2017/5/12最後瀏覽。

	3.舊文部省廳舍之保存及再生	6	0	0	0	0	0	2	0	2	0	4	4	4
	4.遺跡保存及展示方法	4	2	0	0	0	2	3	2	4	2	1	4	3
景觀性	5.對景觀之考量	4	3	0	0	0	4	2	2	2	2	2	4	4
	6.外觀設計規劃(建築設計)	7	4	0	0	0	5	4	2	2	5	3	7	6
減輕環境負擔	7.建築節能性能	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	8.設備系統節能性能	10	10	10	10	10	8	8	8	8	10	10	10	10
周遭環境保護	9.利用自然能源(直接利用)	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
	10a.利用自然能源(間接利用)	3	1	1	1	1	3	3	3	3	2	2	2	2
機能維持	10b.利用自然能源(間接利用)	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3
	11.垃圾處理計畫	2	2	0	0	2	2	0	0	2	1	0	0	0
	12.綠化計畫	4	2	1	0	2	4	4	3	3	1	2	3	2
便利性	13.對周遭環境之考量	2	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1
	14.防災機能	5	2	0	0	1	2	0	0	2	1	0	0	3
	15.動線規劃	6	0	0	0	0	0	4	3	2	0	2	6	5
無障礙	16.無障礙	4	2	0	1	2	2	0	0	2	2	0	2	2

碍 室 內 環 境 性														
	17.舒適性	6	3	0	1	2	3	0	0	3	2	0	2	2
	18.保存建物 之構造計畫	4	2	1	0	2	2	1	2	2	3	4	4	4
20.彈性	10	3	2	0	0	4	7	4	2	3	6	10	8	
經濟性	21.對於外牆 清掃、定期檢 查及維護之考 量	4	2	0	0	0	2	3	0	2	2	4	4	
	22.高層部分 之平面效率性	6	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	
	23.對維持管 理費用之考量	6	3	1	0	3	3	3	0	3	1	2	0	
	24.事業結束 後之應對	4	0	0	0	0	2	2	1	2	2	1	2	

#### 維持管理

修 繕	1.大規模修繕 計畫一覽表 (65年間)	20	7	5	0	2	7	5	0	2	9	3	10	10
維 持 管 理	2.維持管理業 務基本計畫	10	5	3	0	3	5	2	0	3	2	3	0	3

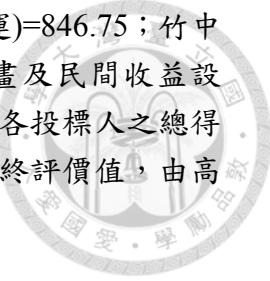
#### 關於營運之事項

營 運	1.營運計劃書 之提案	5	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0
體 制	2.福利保障業 務之實績及提 案	5	0	0	0	0	0	5	0	2	0	0	0	0
合計	175	78	36	21	47	93	91	49	74	82	78	109	114	
平均分數			182/4			307/4				383/4				
平均分數(小數點後三位)			45.5			76.75				95.75				

根據上述評選結果，新日本製鐵所獲得之分數為 700(必備項目)+87.667(加分  
項目一事業計畫及民間收益設施)+45.5(加分項目一設施整備、維持管理及營  
運)=833.167；三井不動產所獲得之分數為 700(必備項目)+70(加分項目一事業計

畫及民間收益設施)+76.75(加分項目—設施整備、維持管理及營運)=846.75；竹中工務店所獲得之分數為 700(必備項目)+89(加分項目—事業計畫及民間收益設施)+95.75(加分項目—設施整備、維持管理及營運)=884.75。算出各投標人之總得分後，將各得標人之總得分，除以其投標價格(億日圓)，得到最終評價值，由高至低排定綜合順位，由第一順位者得標，綜合評估結果如下表：

表 32 綜合評估結果<sup>183</sup>



投標人	得分(X)	投標價格(億日圓)(Y)	投標價格≤預定價格	評價值(X/Y)	綜合順位	適用
新日本製鐵	833.167	882.71342874	○	0.944	①	得標
三井不動產	846.75	1102.30353	○	0.768	③	
竹中工務店	884.75	966.93	○	0.915	②	

依據新日本製鐵之投標金額計算下，本件事業所可獲得之 VFM 約為 30%。

### (三) 事業特色

本件事業考量街道與都市景觀之調和以及活用歷史資產，採取環境友善措施及大量設置無障礙設備。此外，因本件事業位處東京霞關精華地帶，屬於第一種市街地再開發事業地區，因而可適用再開發地區計畫。本件事業以建設高樓建築之方式，與民間設施共構，創造都市再生之契機以推動該街區之高度利用。綜觀本件事業總樓地板面積 25 萬平方公尺中，其中民間設施所占比例約為 25%，由於屬於再開發促進區域，因此可將基地之容積率自原有 500% 大幅提升至 950%，使土地得以高度利用並創造最大價值。PFI 事業者承租部分國有土地設置附隨於 PFI 事業之民間收益設施，並向國家支付國有財產租金，並以支付國有財產租金之名目，使 PFI 事業者之民間收益設施所生之利益得藉此回饋國家。

### (四) 事業實施成果

依據國土交通省對於本件事業監督之結論，認為本件事業之事業目的已充分達成，帶來之效益包含消除陳舊設施之老朽化、消除因業務多樣化及業務量之增加所致設施不足問題、將分散各地之官署集中立體化、與民間設施合作形塑新都市據點、保存與繼承歷史街道以及降低環境負擔之綠建築廳舍、以通用設計塑造高度無障礙環境之辦公廳舍等。例如本件事業大量使用節能機器、屋頂綠化、導入太陽能發電、雨水再利用設施及外層隔熱設計，在建築物環境負擔上，本件事業獲得極其優秀之評價；在構造方面，本件事業採取制震構造，補強既有舊辦公廳舍，大幅提升防震能力。本件事業在各項綜合指標上監督結論中均獲得高度評價。

<sup>183</sup> 引用自中央合同庁舍第 7 号館整備等事業民間事業者選定結果，頁 12，全文見國土交通省網頁，<http://www.mlit.go.jp/common/001027661.pdf>，2017/5/12 最後瀏覽。

### 三、小結

從上述兩則案例觀察，第一例美禰市社會復歸促進中心係以官民合作之方式所經營之監獄，涉及傳統國家刑罰權之行使與民間事業者之參與之間的調和，其結果成功地達成發揮民間事業者專業知識與經驗之成果，造就高科技且高安全性之監獄，並且為地區注入經濟上的活水，以及提供更佳的醫療服務。在事業類型的選擇上，由於經營監獄本身無法收取使用費用以賺取利潤，故本件事業採取購買服務型模式，由國家支付服務費用向民間事業者購買公共服務。

第二則案例中央合同廳舍第七號館，則是充分發揮保存老舊建物及創造新辦公空間兩者之間的融合，由國家提供事業所需之土地，民間事業者興建辦公大樓，並且分回一定比例的使用空間，以及獲得經營附屬設施之權利。其實施結果獲得監督委員高度評價，除在環境保護措施及無障礙設施上有完善的考量，也完好地留存原有基地上老舊建物之風貌。

## 貳、失敗個案

### 一、福岡市海水浴運動中心破產案

雖然 PFI 起初之目的在於藉助民間創意想法等力量，以達成提供低廉且高品質之公共服務，然而並非所有採行 PFI 方式實施之事業均依照原定事業計畫順利進行。在日本 PFI 實務上，亦有無法遂行事業目的，甚至面臨嚴重虧損影響事業存續甚至破產等個案發生，其中最為著名者為日本第一例宣告 PFI 事業破產之福岡市「海水浴運動設施(下稱「本件設施」)」，本設施全名為：「福岡市臨海工廠餘熱利用設施整備事業」<sup>184</sup>，係福岡市首例及日本第三例 PFI 事業，其事業主體之 Taraso 福岡股份有限公司以經營狀況不佳為由而決定聲請破產程序，並在 2004 年關閉該公司所經營之臨海工廠餘熱利用設施「Taraso 福岡」，以下就其破產之原因及改善對策檢討之：

#### (一) 事業概要<sup>185</sup>

本事業計畫緣起於福岡市在興建垃圾焚化設施「臨海 Green Park」時，為求取得周遭居民之理解，以建設附隨設施之方式，依據地方期望、市民需求以及利用燃燒垃圾後所產生之餘熱等觀點綜合考量後，福岡市在平成 9 年(1999 年)開始評估將餘熱使用於提供市民健康有所助益之服務設施，也就是本件設施，並且在

<sup>184</sup> 原文為：「福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業」，通稱為「タラソ福岡」。

<sup>185</sup> 參福岡市 PFI 事業推進委員會(2005)，「タラソ福岡の経営破綻を越えて～PFI 事業の適正な推進のために～タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」，頁 5-6，全文見内閣府網頁 [http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)，2017/5/29 最後瀏覽；另參山口直也(2013)，「PFI/PPP 事業における意思決定問題——福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業のケース——」，《新潟大學經濟論集》，95 号，頁 59-88。

隔年制定基本計畫，預計以過往既有的公有公營方式建置經營本件設施。然而，隨著 PFI 法在平成 11 年 7 月公布及 9 月施行，福岡市從重視本件設施之軟體層面以及將設計、建設及營運維持管理總括由民間事業者實施等點進行評估，認為本件設施有以福岡市首件 PFI 事業方式實施之可能性，於是福岡市即在平成 11 年實施關於本件設施之市場調查，分析地區特性、溫泉需要，但此時所遭遇之問題係實務上並沒有累積與海水浴相關之資料，因此市場調查結果採取預測方式，估計每年約有 10 萬人次使用設施。另一方面，因本件設施之餘熱來源也就是臨海工廠預計在 2003 年運轉之故，福岡市要求本件設施亦應在臨海工廠開始運轉後迅速營業，故對事業者而言開業準備時間相當有限。

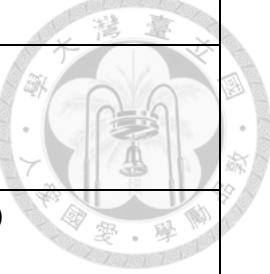
本件事業是以提升健康志向、因應高齡化社會的到來、促進地區溝通交流等 21 世紀社會要求而貢獻地區社會為目的，提供「利用海水以水中運動實踐健康」、「發表有關健走等與維持健康有關之資訊」以及「提供溝通交流之空間」三種設施為其核心。主要設施有「健康增進區(包含使用溫海水泳池及健康設施、健走健康設施、水中運動設施、健身房、浴室等)」、「溝通交流區」以及「管理共用區」

福岡市並在平成 12 年 5 月在選定特定事業的同時，發布募集要點，但因公開募集期間僅有 2 週，許多公司不及準備投標，結果在領取募集要點的 55 間公司中，僅 2 間參加最終投標，經審查委員會兩次審查後，選定以大木建設股份有限公司為代表事業者之團體為本件事業之實施人。

表 33 福岡市海水浴運動中心事業內容概要<sup>186</sup>

事業名稱	福岡市臨海工廠餘熱利用設施整備事業	
事業類型	合資型(支付服務費用+收取使用費用)	
事業方式	BOT 方式	
事業期間	15 年	
基地面積	約 6,000 平方公尺	
構造規模等	構造	地上：木造及鋼骨造 地下：鋼筋混凝土造
	樓層數	地下一層地上一層
	建築面積	約 2,410 平方公尺
	總面積	約 2,870 平方公尺(一樓 2,380 平方公尺、地下一層 490 平方公尺)

<sup>186</sup> 萩尾十四秋(2003)，「〔福岡市〕臨海工場余熱利用施設整備事業における PFI 実施状況について」，收錄於山内弘隆・森下正之編，「<地域科学>まちづくり資料シリーズ 33 自治体版 PFI—その戦略と実務—」，頁 116。轉引自山口直也(2013)，「PFI/PPP 事業における意思決定問題—福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業のケース—」，新潟大学経済論集，95 号，頁 63；另參福岡市臨海工廠餘熱利用設施整備事業實施方針，全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/jigyou/shousai/pdf/fukuoka/03\\_40130\\_120330\\_1\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyou/shousai/pdf/fukuoka/03_40130_120330_1_01.pdf)，2017/5/29 最後瀏覽。



	最高高度	約 11.5 公尺
設施內容	<p>○健康增進區(地板面積約 1,400 平方公尺)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 使用溫海水浴池之維持健康之支援設施</li> <li>● 以健走維持健康之支援設施</li> </ul> <p>a. 水中運動區(噴射泳池、健身泳池、特大泳池)</p> <p>b. 多目的室(健身房、教室)</p> <p>c. 浴室(男女各 50 平方公尺)</p> <p>d. 健走資訊 Corner</p>	
	<p>○交流區(地板面積約 400 平方公尺)</p> <p>為促進地區交流而設立之交流空間</p>	
	和室(15 疊 X2) 自由空間	
	○管理公共區域(地板面積約 1,070 平方公尺)	
	入口大廳、事務室、機械室、輕食 Corner 及其他	
事業過程	2002 年 5 月	選定特定事業並發布公開徵求要點
	2002 年 7 月	召開首次第一階段審查之委員會
	2002 年 10 月	召開第二、三次第一階段審查之委員會
	2002 年 11 月	召開第二階段審查委員會並驗證事業計畫之妥當性、決定優先交涉權人
	2003 年 2 月	締結事業契約
	2004 年 4 月	開始營業
	2005 年 3 月	當年度決算損失 6000 餘萬日圓
	2005 年 7 月	事業者為改善經營狀況採取再造措施
	2006 年 4 月	事業者進入民事再生程序
	2006 年 11 月	設施關閉
	2007 年 4 月	新民間事業者繼續以 PFI 方式承接本件事業設施重新開放
	2017 年 3 月	新民間事業者於契約期間屆滿後關閉設施，福岡市正徵求新事業者在 2018 年重新開業

表 34 本件事業之審查結果概要<sup>187</sup>

		フジタ集團	大木建設集團	備註
第一次審	設計、建設計畫提案書	34.43 分	33.33 分	滿分 50 分 基準分(各 30 分以上) 為合格
	營運、維持管理計畫提案書	33.49 分	34.23 分	
	第一次審查結果	合格	合格	

<sup>187</sup> 引用自福岡市臨海工廠餘熱利用設施整備事業提案審查委員會(2000)，『福岡市臨海工廠餘熱利用設施整備事業提案審查講評』，頁 4，全文見內閣府網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)，2017/6/7 最後瀏覽。

查				
第二 次 審 查	事業計畫提案的妥當性	確認	確認	
	事業費用總額	1,689,975 千日 圓元	1,190,000 千日圓	15 年累積 總金額。
結果		次優先交涉權 人	優先交涉權人	

## (二)事業者破產之過程及福岡市之應對措施

本件設施在 2002 年 4 月開始營業，首年度之使用者總數為 10.9 萬人次，遠不及當初事業者所預估之每年 24.7 萬人次的一半，且當初係預估因設施特色明確，應能帶來較高的附加價值，但實際上卻因為餐廳及商店經營不善，使得人均消費額較提案當時之預測為低，致使獲利不佳。其結果，在事業提案時原本預測每年營收為 4.4 億日圓，然而在平成 15 年 3 月決算時，營收總額僅 2.1 億日圓，致使事業者受到 6 千萬日圓之損失。為改善經營現狀，事業者將設施重新裝修以及廢止餐廳與商店，並且增加運動鍛鍊設施以及擴大運動場地，然而，雖事業者已採取改善經營狀況之種種措施，卻仍無法跟本地改善收支狀況，最終在平成 16 年 3 月時，使用者總數小幅成長到 13.3 萬，營收為 2.2 億元，事業經營者受到 1 億 2 千萬日圓以上嚴重的損失，且該公司之債務已超過資產。本件事業之事業者代表企業大木建設隨即在 2006 年 4 月進入民事再生程序，並在同年 9 月董事會決議在 11 月關閉本件設施，最後本件設施在 2007 年 4 月由新民間事業者承接，並在同月恢復設施之營運，總共中斷約 4 個月時間無法使用<sup>188</sup>。

在公共設施之管理者福岡市對本件設施經營狀況之掌握方面，雖然福岡市早在 2004 年 1 月所舉行之 Taraso 福岡經營協議會中，已收到本件事業在財務面上有難以持續事業之危險的報告，然而，福岡市認為本件事業的重建已是民間事業者及融資者之任務，並未對於事業之持續採取早期應對措施。

另一方面，Taraso 福岡則是對於福岡市提出可依據自由裁量變更向使用者收取之設施使用費等基本費用之申請，並申請變更契約內容。但福岡市認為雖然引進會員制度所為之會費設定以及基本費用以外費用之設定屬於事業者之裁量範圍，可是基本費用是在公開徵求事業者時即已設定自由使用時，大人兩小時收費八百元以下之故，其變更將會成為變更公開徵求條件的根本部分，因此並未認可

<sup>188</sup> 參福岡市 PFI 事業推進委員會(2005)，「タラソ福岡の経営破綻を越えて～PFI 事業の適正な推進のために～タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」，頁 8-10，全文見内閣府網頁網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)，2017/5/29 最後瀏覽。

事業者之申請。無法獲得變更使用費用申請許可之事業者，在同年9月招開董事會，決定因難以持續本件事業，因此在2004年11月30日關閉本件設施。福岡市因為無法事先準備防止設施遭關閉之方法，因此本件設施即在上開期日即告關閉，使得對於市民所提供之服務因而中斷。



### (三) 本件事業之問題點<sup>189</sup>

本件設施在關閉後，由新民間事業者承接本件事業，於平成2005年4月重新開始本件設施之營運，但在此四個月期間，服務提供受到中斷。檢討委員會指出本件設施最大的問題點在於：「從本件事業之最初到現在均未能充分進行將『迴避事業之中斷』或者『將中斷期間最小化』所為之風險管理」。檢討委員會並認為本件設施無法防止事業陷入破產且無法避免公共服務之提供受到中斷。關於本件事業破產之原因，檢討委員會認為應從積極面及消極面兩者著手檢討。首先，在積極面上，因本件事業乃福岡市首件、全國第3件之PFI事業，且當時PFI法剛施行不久，尚未累積足夠PFI事業之參考前例，國家在提供法律整備以及建議諮詢上亦未累積相當的經驗。

其次，檢討委員會指出，本件事業陷入破產之直接原因，係因關於當初由民間事業者負擔之「需求風險」，Taraso福岡未能適當因應之故。因本件設施所採行之事業機制係由民間事業者向使用者收取費用以經營設施之方式，因此經營優劣直接影響到事業實施之結果，此係PFI事業所被期待能賦予之效果之一。此外，本件事業是由與使用者人次多寡毫無影響的福岡市設定服務提供費用之構造，並沒有將需求風險完全地移轉予民間事業者。雖然福岡市所設想的每年使用人次為10萬人次，與平成15.16年實際人次相去不遠，但實際上每位使用者消費之金額低於評估金額，因此仍免不了虧損之命運。另一方面，本件事業公共設施之管理者、民間事業者及融資人，由於對PFI事業本質之理解不充分，因此無法認識到其各自之角色，且對於風險之認識相當低，從而未採取完善的風險管理措施。具體而言，例如本件事業係部分由福岡市支付服務費用，部分由收取使用費用作為事業收入，因此某程度上民間事業者須負擔需求之風險，然而，民間事業者對於福岡市支付之服務費用之上限訂得相當低，僅福岡市所設想之服務費用的百分之65，剩餘風險全部歸民間事業者承擔。結果，民間事業者過度樂觀的預測需求，實際使用人數不如預期時，即無法因應風險。在民間事業者面臨破產時，福岡市未能體認到民間事業者可能破產而致使事業中斷之風險，未對此點進行任何檢討評估。同時，福岡市認為事業重建屬於民間事業者及金融機構之任務，並沒有及早著手準備事業之持續實施相關對策。以上種種因素，導致本件事業最終遭逢破產之結局，且事業被迫中斷四個月無法營運。

<sup>189</sup> 參福岡市PFI事業推進委員會(2005)，「タラソ福岡の経営破綻を越えて～PFI事業の適正な推進のために～タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」，全文見内閣府網頁網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)，頁13-20，2017/5/29最後瀏覽。



#### (四)改進之建議<sup>190</sup>

檢討委員會提供數點改進之建議，譬如未來在實施 PFI 事業時，應徹底考量事業特性清楚認識風險，必要時應接受專家之提議，檢討風險管理。在考慮事業特定之審查與評估方面，應依據事業特性給予不同之審查與評估，不能單憑過往案例，而須留意各別事業之特性。尤其本件事業之特色在於民間事業者所負擔之需求風險，會隨著民間事業者所提案之服務費用價格連動，因此應客觀查核民間事業者之處理能力、提案之實現可能性及持續可能性，建構審查方法與審查基準。為及早發現風險發生之危險性，應在監督事業營運狀況之同時，向專家尋求意見，判斷問題是否可以解決。

## 二、近江八幡市綜合醫療中心

由於 PFI 法的制定，各都道府縣均被要求檢討公共設施改以 PFI 方式來進行，而近江八幡市也配合 PFI 法的制定，首先導入用於醫療事業上，以 BOT 方式將近江八幡市民醫院的設計、建造到營運，包括醫院管理以及周邊賣店與食堂及醫療周邊服務均交由特定目的公司(SPC)為之，由八幡市分 30 年給付對價，該醫院並於 2006 年開院。然而，2006 年決算的結果，雖前六個月是以舊醫院的資料後六個月是以新醫院的資料合併計算，可是竟出現首次破億元以上的赤字。

新市長就任後委託顧問公司對於醫院的經營進行檢驗、分析 PFI 契約，並設置「綜合醫療中心的現狀檢討委員會」，謀求經營問題以及醫療現狀兩方面的建言。市方面接受重新審視 PFI 契約的建議，以醫院經營資金的短缺以及地方財政健全化為由展開契約解除的作業。最終市在 2009 年 3 月於開院僅僅兩年半就正式解除 PFI 契約並終止 PFI 事業<sup>191</sup>。

### (一) 事業背景

本案背景最初是從八幡市議會的討論開始，在 1998 年新市長上任後決定興建新的市民醫院並移轉舊有醫院至新醫院，其後在 1999 年 6 月招攬專家幹部，學習 PFI 知識，其後兩個月 PFI 法制定並通過。2000 年 3 月醫院的總務長在議會表明市民醫院的建設方式應將 PFI 納入考慮之一，同年 9 月在議會首次進行有關 PFI 之基礎說明。經過議會討論，認為本件事業如採取由民間負責建設及營運管理之 BOT 模式，以 30 年為事業期間之方式，可對行政部門之財政負擔及永續提供市民服務之成本刪減上帶來效率且具效果，因而力推採行 PFI，當時經過試

<sup>190</sup> 參福岡市 PFI 事業推進委員會(2005)，「タラソ福岡の経営破綻を越えて～PFI 事業の適正な推進のために～タラソ福岡の経営破綻に関する調査検討報告書」，全文見内閣府網頁網頁，[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)，頁 21-27，2017/5/29 最後瀏覽。

<sup>191</sup> 參尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 12。

算後，導入 PFI 之最大指標 VFM 達到 41~46 億日圓。

表 35 近江八幡市民醫院整備營運事業費用<sup>192</sup>

項目	內容	金額(千日圓)
設施等整備費用	設計、建設業務、綜合醫療資訊系統之開發、整備業務、醫療機器採購、整備業務、利息等	24,416,017
維持管理費	建築物保養管理業務、清掃業務、保全業務等	14,462,217
營運費用等	綜合醫療資訊系統維護管理業務、醫院供餐業務、醫療事務業務、檢體檢驗業務等	28,720,230
合計		67,598,464

表 36 近江八幡市民醫院整備營運事業之 VFM<sup>193</sup>

財政負擔額之比較	金額(現在價值基準) ※不計入通膨及稅金
A.市自行實施時之財政負擔額	39,149 百萬元
B.以 PFI 方式實施時之財政負擔額	33,529 百萬元
市的財政負擔減輕額(A-B)	5,620 百萬元
市的財政負擔減輕率(A-B/AX100)	約 14.4%

表 37 30 年間的醫院事業費用總額對比<sup>194</sup>

以既有方式進行的新醫院	約 3,000 億元(30 年間)	以 PFI 方式進行的新醫院
建設維持管理、關連服務業務(部分)(約 750 億元)		PFI 所節約之部分(約 68 億元)約 9% 建設維持管理、關連服務業務(部分)(約 682 億元)
藥品、材料費及其他(約 750 億元)		藥品、材料費及其他(約 750 億元)
醫院職員人事費(約 1,500 億元)		醫院職員人事費(約 1,500 億元)

## (二) 本件事業之問題點<sup>195</sup>

學者專家針對本件事業之破產原因進行探討，對於本件事業之失敗因素提出下列檢討：

①市的自律自助以及無法貫徹自我責任的構造

八幡市在決定將市民醫院以 PFI 方式實施時，一併修改了地方公營企業法的全部適用之內容。理由在於可享有預算的作成權以及職員的任命

<sup>192</sup> 引用自尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 29。

<sup>193</sup> 引用自尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 29。

<sup>194</sup> 引用自尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 29。

<sup>195</sup> 參尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 58-62。

權，並且能夠決定薪資以及取得資產，也可締結勞動契約，自市長處將權限移轉給管理者，得以晉用民間人才等等舉出上述的優點。可是從結果上來看根本未獲得任何優點，而且自民間招攬而來的人才(管理者及總務長)中途也都辭職。之所以以 PFI 方式進行，是因為預期如果醫院直營化，承攬及相關企業的下訂均會滾滾而來，即使將所有的抱怨申訴都丟給承包商(ゼネコン General Contractor)也會全都獲得處理之故，假定市方面並不需要特別做出任何大事。而八幡市採用 PFI 的問題點在於變成無法藉由市的自律自助及自己責任來努力的構造，即便想合理化醫院的經營，可是交涉窗口一元化為 SPC，無法向二次委託業者及金融團直接交涉，縱使想削減支出也只能透過 SPC 來進行。如果是市直接借貸的話還可以向銀行團對於本金延後償還等為交涉，可是 PFI 底下無法做到，而且市也無權檢視 SPC 與金融團或二次委託業者之間所締結契約之內容<sup>196</sup>。

### ②市須負擔大規模修繕費用等支出

顧問的存在也是個問題，在本案近江八幡市中是以億元為單位支付顧問費用。結果市全權委託顧問來處理。另一方面，2007 年市向 PFI 事業者所支付的金額為 27 億日圓，自 2017-2018 年起每年為 22 億日圓，幾乎固定化的緣故，即便市的財政狀況不佳也必須年年支付 20 餘億日圓。此外，市向 SPC 所支付之金額因為本件事業之盈虧而有所調整，尤其 20 億日圓中有大半是用於支付大規模修繕費用，由於 PFI 事業之理念是在事業期間屆滿後仍以與新品同樣之品質移轉設施予公共主體之故，因此 SPC 頻繁地修繕本件事業之設施，並且將該費用分擔在事業期間 30 年內，其結果造成僅開業 2 年半之本件事業，市即必須支付經過 10 年後以及 20 年後是否需要修繕尚不明確之修繕費用，其金額高達 6 億日圓。此外，醫院等事業時常因政策變更致使診察報酬改變，進而使醫療本業收入有所變化，以 30 年期之長期間作為風險分擔在性質上並不妥適。雖然本件事業之事業契約中有詳細規定，但一發生具體事案時，<sup>8</sup> 其風險如何分擔仍成為爭論之對象<sup>197</sup>，

### ③向 SPC 所支付之費用總額固定化

本案最大的問題點在於，因為所締結的 30 年期契約向 SPC 所須支付的總額已預先決定的緣故，無法成為能夠追求經營的質量以及效率的構造。能夠削減二次委託業者經費的只有 SPC，即使 SPC 刪減委託經費得利的也只有 SPC 本身，市方面並不能獲得任何利益，並不是委由民間經營的話就能夠激發出民間的活力，縱使市想要透過自己努力以自己

<sup>196</sup> 參尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 58。

<sup>197</sup> 參尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 58。

責任方式等行政獨立合理化之理由來努力為之也是做不到的。而且由於契約是複合契約，交涉上十分困難，對於 SPC 向二次委託業者所支付的經費的妥當性也無從得知。市以概括支付的方式所招致的結果是「因為是總額全包(total package)的請求的關係，導致黑箱化」。市的報告書結論中指出「如果能夠連動實際的醫療收入，將其中的數百分比向 SPC 支付這樣的形式為之的話，或許能夠激發出 SPC 的經營計劃意識以及刪減成本意識。」、「單單僅是委託給民間就期待能夠發揮民間的 knowhow 及活力的想法過於天真。」等。

以民間借貸所支出的設施整備費用本金達 145 億元，其 30 年間利息總額達到 98 億餘元<sup>198</sup>。

#### ④與醫療法的關係

最後一點是與醫療法的關係，由於在醫療法的規範下 PFI 事業並不能全面投入醫院事業的經營，關於醫師、護理師等核心部分是無法以 PFI 事業來進行。倘若是採取指定管理者制度的話，如設立醫療法人則可委託經營核心業務<sup>199</sup>，但是本件事業並未同時採行指定管理者制度，也由於無法經營最核心的醫療業務，因此難以獲取利益。

表 38 本件事業自導入 PFI 到合意解約之時程表<sup>200</sup>

1998 年 03 月：於議會「市民醫院特別改建委員會」中報告新醫院轉移重建
1999 年 09 月：PFI 法施行
2000 年 02 月：設置「市民醫院建設懇談會」
2000 年 03 月：內閣總理大臣經過民間資金等活用事業促進委員會會議，制定展示 PFI 理念及其實現方法之「基本方針」
2000 年 05 月：制定「市民醫院整備事業相關基本構想、基本計畫報告書」
2000 年 05 月：市議會設置「市民醫院建設特別委員會」自改建委員會變更而來
2001 年 01 月：向市提出「市民醫院建設懇談會建議書」
2001 年 03 月：決定導入 PFI 方式(3 月於議會中表明)
2001 年 04 月：作成改訂版「市民醫院整備事業相關基本構想、基本計畫報告書」
2001 年 04 月：設置「市民醫院整備營運事業相關選定事業者審查委員會」
2001 年 05 月：公布「市民醫院整備營運事業實施方針」
2001 年 09 月：醫院特別委員會就 PFI 之導入於議會進行中間報告
2002 年 02 月：公布改訂版「醫院整備營運事業募集要點」
2002 年 08 月：選定事業者審查委員會審查結果報告／優秀提案・佳作提案 決定優先交涉權人及次優先交涉權人(大林組・清水建設)

<sup>198</sup> 參尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 58。

<sup>199</sup> 參尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 59。

<sup>200</sup> 引用自尾林芳匡、入谷貴夫編著(2009)，《PFI 神話の崩壊》，東京：自治体研究社，頁 25。



2003 年 03 月：於議會提案債務負擔行為為 682.2 億日圓並被採納
2003 年 09 月：簽訂基本協定
2003 年 11 月：簽訂「市民醫院整備營運事業」事業契約／開始設計業務
2004 年 10 月：開始建設工程
2006 年 04 月：醫院完工典禮
2006 年 10 月：開院(原先預計開院日期為 2005 年 4 月)
2006 年 12 月：新市長上任
2007 年 06 月：顧問(ITNY)提出「重新檢驗醫院經營等」最終報告
2007 年 10 月：設置「醫療中心現狀檢討委員會」
2007 年 12 月：「現狀檢討委員會」
2008 年 01 月：「現狀檢討委員會」提出建議
2008 年 02 月：關於 PFI 互換意見
2008 年 07 月：與 SPC 進行交涉(會同律師)
2008 年 10 月：與 SPC 進行交涉／朝向合意解約調整・損失補償 20 億日圓・草擬解約合意書
2008 年 12 月：12 月議會開議→於常任委員會及醫院特別委員會模擬朝向解約之說明
2008 年 12 月 18 日：12 月議會延長開議／追加 PFI 解除等 3 議案
2008 年 12 月 22 日：重新召開議會定期大會(本會議)／議案質疑(各會派代表制)
2008 年 12 月 24 日：議會定期大會(本會議)閉會／議決 4 議案→締結 PFI 解約合意書
2008 年 12 月 25 日：PFI 解約合意書簽約儀式
2009 年 03 月 25 日：舉債向 SPC 支付金額
2008 年 03 月 31 日：解除 PFI 本契約・塗銷醫院設施最高限額抵押權

### 三、 事業失敗之原因整理

#### (一) 風險分擔不確實<sup>201</sup>

整理上述兩則案例，可以發現其共通點在於：事業風險並未適當分配。亦即風險只交由公共設施之管理者或民間事業者之其中一方單獨負擔，此即為事業破產之主要原因。雖然表面上採取 BOT 方式，然而實際上 SPC 並不負擔保有設施之風險。

#### (二) 未能充分監督事業營運狀況及採取對應措施

上述兩則案例中，雖然都設有監督委員會，但監督委員會在發現事業經營不

<sup>201</sup> 池田將明(2009)，〈破綻事例に見る日本型 PFI の課題に関する一考察〉，土木學會第 64 回年度學術演講會(2009 年 9 月)，全文見 JSCE 公益社團法人土木學會網頁，<http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00035/2009/64-06/64-06-0222.pdf>，2017/6/7 最後瀏覽。

善時，並未採取適當因應措施，以致放任事業演變至破產的結果。作為改進方式，應檢討公共設施之管理者適時之介入權(Step-in)<sup>202</sup>，以及建置完善事業監督機制，以確保事業經營上遭遇困難時，公共設施之管理者得預先因應。



### 第三節 實務訴訟案例

#### 壹、 富田林市撤銷 PFI 事業住民訴訟<sup>203</sup>

日本實務上曾發生居民反對地方公共團體以 PFI 方式締結下水道事業契約，而提起住民訴訟要求地方公共團體撤銷締結 PFI 事業之決定，並要求該地方公共團體對於締結契約之該市市長提出損害賠償請求之訴訟，大阪地方裁判所駁回原告之訴。以下介紹之：

##### 一、 本案事實

本案原告等人為富田林市居民，原告 B 及 C 居住在該市甲地區；原告 D 居住在該市丙地區。被告為富田林市之執行機關，相對人 A 則係自平成○年起於富田林市擔任市長一職。本件事業之富田林市甲、乙及丙各地區(下稱本件地區)，均位於該市的市域西南部之市街化調整區域內，屬於下水道法第 4 條第 1 項所規定公共下水道之事業計畫之區域外。富田林市於平成 8 年 8 月 1 日依據水質汙濁防止法第 14-6 條第 1 項(現為同法第 14-8 條第 1 項)之規定，將市域之一部分(包含本件地區)指定為生活排水對策重點區域，同年 12 月，開始將位於公共下水道的事業計畫區域外地區為對象的合併處理淨化槽設置整備事業(對於個人設置型的淨化槽整備進行補助之事業)。富田林市在平成 10 年 3 月制定富田林市生活排水對策推進計畫，進行以公共下水道的整備為中心的生活排水對策，平成 16 年 3 月，制定新富田林市生活排水對策基本計畫(下稱新基本計畫)，新基本計畫中將導入淨化槽市町村整備推進事業(接收國庫補助進行市町村設置型之淨化槽整備事業)，平成 17 年 6 月，為了依據該事業進行淨化槽的整備，制定本件條例。此外，淨化槽市町村整被推進事業是依據淨化槽市町村整備推進事業實施要綱(下稱實施要綱)所規定之環境省所轄事業，依照實施要綱，成為該事業對象之地區須符合下列要件：屬於水質汙濁防止法所規定生活排水對策重點地區，且環境大臣認為適當且有緊急促進該地區之生活排水處理之必要者、事業實施地區未來設置淨化槽等設備被認為適當之地區、於工程開工前取得該工程相關居民對於淨化槽的設置予以同意之書面、原則上屬於事業實施地區內所有住戶設置各戶別的淨化槽之事業等要件。富田林市就該市東南部的乙地區，是依據本件條例之淨化

<sup>202</sup> 有關 PFI 事業介入權之論述，參三上二郎、勝山輝一(2011)。〈PFI における担保権に関する一考察 ステップインに関する問題点を中心に〉，《金融法務事情》，1913 号，頁 72-78。

<sup>203</sup> 平成 26 年 2 月 21 日大阪地方裁判所，平成 24(行ウ)151 號判決。事件名稱：公金支出差止等請求事件(住民訴訟)。本件二審大阪高等裁判所駁回原告等人之上訴。參富田林市網頁，[https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03\\_suishin.html](https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03_suishin.html)，2017/6/13 最後瀏覽。

槽市町村整備推進事業實施富田林市淨化槽市町村整備推進事業<sup>204</sup>(下稱第一期事業)，被告規定並公告該地區為處理地區後(此外，被告於其後追加以第一期事業為對象的處理地區並公告)，於平成 18 年 1 月，依據藉由民間資金活用以促進整備公共建設法(下稱 PFI 法)之 PFI 事業，開始第一期事業。富田林市於本件地區係依據本件條例實施淨化槽市町村整備推進事業之本件事業，被告將本件地區規定為處理區域並於平成 24 年 1 月 27 日公告(下稱本件規定)，同年 10 月左右，基於 PFI 法所規定之 PFI 事業，開始本件事業。富田林市關於本件事業，如同附件支出一覽表所記載之支出，已預定日後的公共經費之支出。

提起住民監察請求及本件訴訟的原告等人，於平成 24 年 5 月 10 日對於富田林市監察委員提出要求停止關於本件事業的公共經費支出之住民監察請求，富田林市監察委員於同年 6 月 29 日駁回上述監察請求<sup>205</sup>，並於同日通知到原告等人。原告等人於同年 7 月 27 日提起本件訴訟。本件當事人所主張之爭點為，本件事業所涉及之公共經費之支出(締結契約等支出負擔行為及支出命令)之違法性，關於此點各該當事人之主張如下。

## 二、 原告起訴之聲明及主張

### (一)訴之聲明

被告就關於第二期富田林市淨化槽整備推動事業中的甲、乙及丙地區之部分不得支出任何公費或締結契約或負擔債務或其他義務。

被告應對於相對人 A 請求 2409 萬 313 元，且其中 66,920 元係自平成 24 年 2 月 28 日；1,068,620 元係自平成 24 年 4 月 18 日；66,920 元係自平成 24 年 8 月 28 日；4,515,000 元係自平成 24 年 10 月 29 日；4,749,727 元係自平成 24 年 11 月 19 日；21,756 元係自平成 25 年 1 月 18 日；13,557,858 元係自平成 25 年 4 月 18 日起加計周年利率 5% 之利息。

### (二)主張

1. 本件事業所涉及之公共經費之支出，因為均係以本件規定為前提，故若本件規定及基於本件規定所實施之本件事業屬於違憲、違法時，則上述之財務會計行為亦帶有違憲、違法之瑕疵。
2. 然而，地方公共團體實施其事務時，不得對於居民有不當差別待遇

<sup>204</sup> 本件事業之事業概要，見富田林市網頁，

[https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03\\_suishin.html](https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03_suishin.html)，2017/6/13 最後瀏覽。

<sup>205</sup> 監察報告全文見富田林市網頁，<https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/kansa/pdf/juminkansa240510.pdf>，2016/12/2 最後瀏覽。

乃屬當然(憲法第 14 條)，關於公共下水道等「公共設施」之利用上，普通地方公共團體不得為不當的差別對待(地方自治法第 244 條第 3 項)，因為本件事業對於本件地區係以淨化槽的整備而非公共下水道為其內容，關於「公共設施」之下水道的使用上，對於本件地區之居民，乃與其他地區居民之相異處理，且對此亦不存在合理之理由，因此違反憲法第 14 條及地方自治法第 244 條第 3 項。此外，本件事業如同後述，與下水道整備相比較，在未來將伴隨著過高的支出，除違反規定事務處理效率化之地方自治法第 2 條第 14 項，本件地區亦不該當未來判斷以淨化槽之整備為適當之地區，本件事業也並非將本件地區內所有住戶都以淨化槽整備之方式為之，也無法預見可自本件地區之居民取得關於同意淨化槽設置之文書等事由以觀，本件事業並不符合實施要綱之要件，本件規定違反本件條例第 3 條第 1 項。

3. 其次，淨化槽在屎尿及生活廢水的處理能力上，比起下水道而言性能較差，放流水水質也未若下水道般嚴格管制，富田林市所實施之淨化槽放流水水質狀況的檢查結果也於許多淨化槽中測出超出放流水法定水質基準的生物化學上含氧要求量(下稱 BOD)，明顯劣於下水道。此外，包含本件事業在內的淨化槽市町村整備推進事業，至多只是以對象區域內的居住用房屋為對象之事業，法人所經營之醫院等建築物並不是在對象內，從事業效果的觀點來看，也比起將這些建築物列入對象的下水道來得差。再者，對照下水道法上是以「都市的健全發展」為目的，自公共下水道的接管開始，該公共下水道的排水地區內的土地所有人，即使有設置淨化槽，也強制須使用公共下水道等點，法令上也係以公共下水道來處理生活廢水為原則，以淨化槽來處理生活廢水是被置於暫時性、補充性之位置，淨化槽明顯劣於下水道。因此，在淨化槽上明顯在成本面上較有利或居民希望以整備淨化槽的方式來處理生活廢水等，如不具備應以淨化槽的整備作為處理生活廢水之方法的合理理由時，應不許恣意選擇以淨化槽的整備方式為之。富田林市新基本計畫(第二次修正)中，認為本件地區以淨化槽整備較下水道整備而言在成本面上更加有利。然而，上述的成本比較，係①僅以淨化槽的成本，反映人口減少傾向而為 10%之減額修正(即使是下水道，在流域下水道設施的建設等費用之計算上也與使用人口有關，淨化槽的成本計算上直接關連的不是人口而是家庭數(家戶數)，本件地區的家庭數的減少傾向並不可見)②下水道成本的計算上，是以每 1 基準之人孔蓋幫浦維持管理費每年 50 萬元來計算(大阪府的成本計算範例是將該管理費包含在公共下水道渠管維持管理費中，依據國土交通省的調

查，全國的市町村的人孔蓋幫浦的平均管理費為每 1 基準每年 20 萬元，每年 50 萬元之數額顯然過高)。③淨化槽成本的計算上，也有不包含電費及汙泥處理費(本件條例中電費雖是由居民負擔，但因為有相當於電費額度之使用費減額調整之故，實際上是由富田林市負擔，汙泥處理也非免費，而是對於 E 支付利用公共下水道之人口除以市町村之人口所相應之負擔金，也應計入上述成本計算範例中的單價)等不合理之處，若將其修正後計算的話，下水道方每年比起淨化槽更節省 2000 萬元更有利。此外，從成本以外的因素來看，本件地區①如同上述，難謂家庭數(家戶數)比起其他地區有顯著減少之傾向；②本件地區的地理形狀(本件地區因為南北細長之地區，在管渠整備上有必要以相當距離為之，以及標高差甚多而有裝置人孔蓋幫浦之必要)集中在成本及達成目標的期間之間題上，其本身並不賦予本件事業合理性之基礎。接著，③本件事業係以生活廢水能夠 100% 適當處理為目的而進行，其性質上地區居民的協力是不可或缺的，本件地區的居民一貫反對引進本件事業(水利組織也不同意來自淨化槽的放流，放流處所也無法確定)，本件事業無視居民的意思不應承認其合理性。④一般而言，即使淨化槽的整備所要期間比起下水道來得短，而可迅速作為生活廢水對策上，可是因本件事業如同上述完全未整合居民的協力體制，事業結束預定期程也設定在難說是迅速的平成 35 年 3 月，設置基數也遠遠少於必要基數而建置 300 座，實際上也未如同計畫進行之故，以本件事業來實現生活廢水對策是不可能的。其次，本件事業是基於迫使本件地區居民屈服，使其被迫協助事業此種不當目的之本件規定所為，第一期事業的受託業者實際上也未有實質的價格競爭就成為受託業者，其目的及意圖上是否不正即受質疑。依據上述，本件事業有無法坐視不管的瑕疵，應屬違法(假設本件事業開始當時無法做出違法之評價，在現時點來看如同上述明顯不可能達成事業目的，也會導致無法坐視之瑕疵存在，無法變更此點則應為違法)。

4. 如上所述，由於本件事業違法，故本件事業所涉及之公共經費之支出亦屬違法。

### 三、被告之答辯聲明及主張

#### (一)被告之答辯聲明

駁回原告之訴。

#### (二)被告主張

1. 住民訴訟中所得主張之違法事由，原則上係以財務事項為限，即使是例外以原因行為之非財務會計上之行為的違法而得主張之情形，也應限於以該原因行為與財務事項具有密切關連，且原因行為有重大違反法令，若置之不理則違反執行機關之誠實管理執行義務者為限，本件規定無任何違法之處，公共經費的支出亦經過市議會關連預算的議決後始實施，甚難謂本件規定與支出之間有密切關連性。
2. 地方自治法第 244 條第 3 項乃禁止公共設施使用關係上為不當差別待遇之規定，該項規定與何地區設置何種公共設施均無關。此外，憲法第 14 條第 1 項之平等原則並不要求對於所有情形均以同一方式處理，因而，本件地區原本並未有公共下水道整備之預定計畫，並非因為本件規定使的下水道整備的預定計畫受到取消或延遲，本件地區的居民，因為本件規定及本件條例之適用，而可要求富田林市進行淨化槽之設置與管理，並未受到任何不利益。再者，如同下述，鑑於下水道整備的成本比較、人口變動預測、地理狀況等，關於本件地區比起公共下水道整備，更適合以本件事業來為生活排水之處理，因此本件事業並未違反地方自治法第 2 條第 14 項。又本件地區乃有緊急促進生活排水處理之必要的地區，該當於實施要綱中所稱認定為適合淨化槽之整備的地區，現在本件事業也正接受來自管轄實施要綱之環境省的支援，故符合實施要綱之要件，因此本件規定並不違反本件條例第 3 條第 1 項。
3. 現在所使用的淨化槽的處理能力，比起下水道而言水準上並不遜色，富田林市所管理的淨化槽大多數為法令所規定符合 BOD 基準值之淨化槽，淨化槽的整備對於地區的水質改善上有著重大貢獻。又關於公共下水道，是以人口集中地區為中心，逐漸向人口密度低的地區周圍進行整備，除要花費比過去更高的時間及費用外，身為第一期事業對象的乙地區，較其他市街化調整地區進行生活排水對策，為了迅速推動生活排水對策，不只是公共下水道事業，實施符合地區實情的淨化槽整備推進事業亦為適當且不可或缺的。因此，本件地區屬於市街化調整地區，未有大幅度家戶數增加之預測，且人口及家戶數也預測會大幅減少，因而產生有整備相當距離之必要。此外，由於多數居民居住在串聯南北的道路之東西(靠山及靠河側)側之故，於上述道路之下埋設下水道管路，將會使得標高較低的河川側住戶所排出的廢水溢出之故，而有設置多個人孔蓋幫浦之必要，顯見比起公共下水道事業，以本件事業來處理生活排水更加適切。新基本計畫(第 2 次修訂)，關於本件地區的下水道支出預測為每年 37,743,000 元，而淨化槽的每年支出為 37,482,000 元，在

支出面上以淨化槽較為有利。又上述①所計算者為淨化槽之建設、管理支出的百分之 10 減額修正後之結果，是對於公共下水道的整備量、成本強烈受到最下流家戶的位置的影響，淨化槽的整備量、成本是約略以整備對象之家戶成比例之故，關於後者可反映未來的人口推移預測，前者則不然。此外，關於②人孔蓋幫浦的每 1 基準每年維持管理費以 50 萬元為準，是基於富田林市的實際經驗而採用的數值(大阪府的成本計算範例中也表示不妨礙獨自的計算方式或使用符合實情的數值)。其次，③淨化槽成本的計算未包含電費及汙泥處理費，是由於電費依據本件條例規定由使用者來負擔，而汙泥處理費則是由 E 所設置之設施免費進行汙泥處理，兩者均不須由富田林市來支出。無論如何，生活廢水的處理是基於地區性及居民服務的迅速性、未來的成本及事業投資的效率性、淨化槽的技術水準等事由綜合考量後所作出之政策上判斷，以某一計算式所算出淨化槽的成本比起下水道的成本稍高並不直接使其違法。又，本件地區的居民並非大多數反對本件事業而拒絕說明，也並非缺少水利組織的同意就無法排放到水路中。此外，本件事業的 PFI 事業者是以綜合評價一般競爭投標之方法，經由外部委員所構成的審查委員會之審查而決定，其選定過程中無任何違法之處，本件事業也未有任何不正目的或意圖。

4. 基於上述，本件事業合法，且本件事業所涉及之公共經費之支出亦屬合法。

#### 四、法院判斷

##### (一)關於原告等人之主張

1. 原告等人主張本件地區儘管人口減少但家戶數並未減少，且難謂居住家庭數有顯著減少，故不能認為淨化槽整備比起公共下水道的整備更加有利。然而，衡諸證據及全辯論意旨，本件地區在近年來家戶數儘管稍微增加(自平成 17 年 740 戶至平成 25 年為 759 戶)，但是在人口上卻大幅減少，若觀諸家庭構成，60 歲以上的高齡者世代之比率高，且該比率之增加傾向十分明顯，對此，未滿 40 歲之世代有減少的傾向，未來伴隨著高齡者的死亡，預測家戶數、居住家庭數將會減少並非不合理，且不論如何，自人口減少本身對於設施的使用率及使用費收入等觀點來看，不能否定會對於公共下水道的事業效果產生影響，因此難謂前述之評估欠缺合理性。故原告等人之上述主張並不可採。
2. 原告等人主張本件地區的西側為市街化區域，因本件地區大部分鄰

近既有的市街地，因此公共下水道的整備是相當容易的。然而，依據證據及全辯論意旨，本件地區與其西側的市街化區域(河內長野市區域)之間隔著一級河川之石川，兩者之間僅有橋長 93.6 公尺之道路橋連接著，依此狀況，關於本件地區礙難謂可輕易與西側的市街化區域連接而進行公共下水道的整備。因此，原告等人上述主張亦無可採。

3. 原告等人就富田林市所進行上述認定的公共下水道事業及淨化槽事業的成本比較，是以①百分之 10 之反應人口減少傾向的減額修正只有套用在淨化槽成本上、②下水道的成本計算上，是以人孔蓋幫浦的每 1 基準每年維持管理費以 50 萬元為準，是基於富田林市的實際經驗而採用的數值、③淨化槽成本的計算上未包含電費及汙泥處理費等點不合理，若將其修正後計算的話，下水道將比淨化槽更有利，因而主張本件事業欠缺合理性。惟查，上述第①公共下水道的整備量及成本強烈受到最上游及最下游的家戶的位置的影響，即便從流域下水道相關的成本及流域全體受益人口的比例來看，該地區的人口的增減之影響是十分有限，對此，淨化槽的整備量與成本因直接受到整備對象之家戶數的影響，於成本的計算上，難謂僅認為後者可反映家庭數的變遷預測之點欠缺合理性，本件地區的人口、家庭數的減少之預估如同前述並不認為不合理，因此難謂淨化槽成本是以整備對象家屋數將減少 10%為前提而進行減額修正缺乏合理性。此外，關於上述第②點，依據證據及全辯論意旨，大阪府所做成的大阪府地區版成本計算範例，雖在下水道的成本計算上將人孔蓋幫浦的維持管理費包含在公共下水道渠管維持管理費中，不過該範例並不否定使用依據市町村的實際情形而採用獨特的計算方法及基礎資料值，本件地區整備公共下水道時，為了將標高較低的河川側的房屋之廢水排放到下水管中，有必要設置許多人孔蓋幫浦，以及富田林市平成 20 年度的人孔蓋幫浦維持管理費每 1 基準每年約為 53 萬元，稽此，難謂下水道成本的計算上以每 1 基準之人孔蓋幫浦每年維持管理費為 50 萬元計算不合理。(另外，原告等人主張全國市町村的人孔蓋幫浦管理費平均為每 1 基準每年 20 萬元，每年 50 萬元顯然過高，惟富田林市的實際經驗如同上述，此對照實際的管理業務之內容無足夠證據認定過高)。其次，關於上述第③點，上述成本計算範例雖將淨化槽的成本計算中計入電費及汙泥處理費，然而該範例並不否定市町村依據實際情形使用獨特的計算方式及基礎資料值，已如上述，本件條例由於係將淨化槽之電費規定由使用者負擔(本件條例第 14 條)，即便考慮到後來因考量電費的負擔而降低淨化槽的使用費用，也難謂不計入上述範例所

規定之電費納為淨化槽的成本有不合理之處，關於淨化槽的汙泥處理也因為是在 E 之設施進行，處理本身並不需要費用之故，即便考量富田林市對於上述組織必須依據廢棄物總量來支付分擔費用，也不能認為淨化槽成本的計算上未將上述範例所規定的汙泥處理費計入欠缺合理性。依據以上，富田林市所為前述認定之公共下水道事業及淨化槽事業的成本比較無法認為不合理。此外，本來對於事業所要成本之比較，是可能成為決定為了處理何種生活廢水而實施之裁量判斷上重要的考量因素之一，然而以特定的計算模式所算出之淨化槽事業的成本較公共下水道事業高時，尚難逕予否定淨化槽事業的合理性，應綜合考量事業效果等事項，本件事業的成本，對照前述的政策目的及事業效果難以認定有顯著過高之足夠證據。因此原告等人之上述主張殊無可採。

4. 原告等人主張本件事業僅以處理區域內的居住用房屋為對象之事業，未將法人所營運的醫院等建築物納為對象，比起不限制對象的公共下水道事業而言事業效果不彰。惟查水質汙濁的主要原因如同前述所認定，乃是來自一般家庭所排放的生活廢水所致，雖說本件事業僅以居住用房屋為對象，也不能謂從水質改善的觀點來看本件事業之事業效果薄弱。因而原告等人上記主張並不可採。
5. 原告等人主張因本件地區的居民一貫反對導入本件事業，本件事業無視居民之意思，實際上也未健全居民的協力體制，因此以本件事業來實現生活廢水對策乃不可能，故本件事業缺乏合理性。關於此點，基於本件條例所實施之淨化槽市町村整備推進事業，並非以處理區域的居民之同意為開始條件，依據該事業所進行之淨化槽的整備，是基於希望設置淨化槽的住宅之所有權人的申請而進行(本件條例第 4 條)，為了獲得充分的事業效果，處理地區居民的理解與配合乃是必要的，在此意義下，該當地區的居民的意向，難以否認得作為以實施何種生活廢水處理方式之裁量判斷上考量因素之一(另外，原告等人雖主張水利組織因不同意排放故無法確保排放處所，但在法令上無法解讀為於水路中排放須以水利組織之同意為必要，因此不能說無法確保排放處所)。復查，本件地區依據上述所認定之事實，雖然自當初確實有強烈反對本件事業導入之運動，然而在富田林市所實施之居民問卷調查中，因為約有半數意見回答贊成淨化槽之整備，故本件事業之實施難謂全然無視本件地區居民之意思。(關於此點，原告等人雖主張上述問卷調查之問題本身具誘導性且回答數甚少，自不應重視，然查為了評估居民對於淨化槽事業之配合可達何種程度，以同時說明淨化槽整備的優點並詢問對於該

事業是否贊成之間法並不能直指為不當，上述的回答數對於淨化槽事業表示理解之意見也有一定數量存在甚明)如此一來，即便有上述的反對運動，被告(相對人 A)依循上述問卷調查的結果及如同前述所認定第一期事業之成果，以為為了獲得居民的理解所更加善盡之說明等為前提，其政治責任於本件事業的實施上不能謂不合理。此外，本件事業如同前述之認定，本件地區於平成 30 年度之前預定設置合計 400 座的淨化槽(此外，此計劃本身因承認事後變更之可能，自計畫本身來看不能謂缺乏提前實現生活廢水對策之可能)，迄今的設置座數，儘管遠低於預定數目，然而如同前述之認定，向各家戶提供淨化槽的整備乃短時間內可實施之故，淨化槽與須全部完工之前完全無法獲得事業效果的公共下水道不同，可直接因為建置數量而獲得事業效果，故即便現在的設置座數遠低於預定數目，若日後獲得居民的配合，則可迅速提升事業效果。若如此，則即便現時點本件事業之導入受到強烈反對，也不能認為無法以本件事業提早實現生活廢水對策，即便是現在也不能明白地稱本件事業作為生活廢水處理之措施顯著欠缺合理性。從而，原告等人之上述主張並不足採。

6. 其他，原告等人主張本件事業①關於「公共設施」之下水道的使用上，對於本件地區的居民以與其他地區的居民為相異之處理，因欠缺合理之理由存在，違反憲法第 14 條及地方自治法第 244 條第 3 項；②由於比起下水道整備事業，本件事業在未來將伴隨過高的支出之故，違反同法第 2 條第 14 項；③因未符合實施要綱之要件，違反本件條例第 3 條第 1 項；④本件規定迫使本件地區居民屈服，係以強迫配合事業此種不正當目的所實施，第一期事業的受託事業者也未進行實質上的價格競爭而得標等不正目的及意圖值得懷疑。然而，關於上述第①點如同前述，富田林市作為生活廢水的處理對策，不僅是公共下水道的整備，因應地區的特性而規劃以市町村設置型的淨化槽的整備具有合理性之故，以整備本件地區之市町村設置型淨化槽之本件事業，難認作為生活廢水對策上有明顯欠缺合理性。因而，即便本件地區之居民與公共下水道事業對象之地區居民不同，無法使用下水道，也無法認為此即為不合理之差別對待，本件事業無法認為有違反憲法第 14 條及地方自治法第 244 條第 3 項之處。此外，關於上述第②點，地方自治法第 2 條第 14 項乃規範地方公共團體於處理其事務上應遵循之基本原則，某事業是否符合此基本原則之判斷，應認為係自社會性、政策性或經濟性之論點來綜合論斷，如同前述，本件事業的成本，對照其政策目的及事業效果，不能謂顯著過高，因而無法認為本件事業違反前揭規定。而且，關於上述

第③點，本件條例第3條第1項無法解為係以處理區域所進行之事業符合實施要綱之要件為處理區域的指定之要件，本件事業現已基於實施要綱成為補助之對象，缺乏其他足認本件事業未符合實施要綱要件之證據，因而無法謂本件事業違反上開規定。

7. 關於上述第④點，依據證據及全辯論意旨，本件事業係以綜合評估一般競爭投標之方式選定受託事業者(PFI事業者)，僅有身為第一期事業受託事業者之事業者參與投標，經由由外部委員所構成之審查委員會之審查，承認選定該相同事業者，未有足夠證據得賦予認定其選定程序之違法性之基礎事實，也未有其他得證明本件事業乃基於不當、不正目的之證據。因此原告等人之上述主張，均無可採。

## （二）結論

本件訴訟係因當地居民不滿富田林市以PFI方式實施淨化槽事業，認為選定過程中有違法，且更應該採取下水道方式處理廢水，因此提起本件住民訴訟。對照下述眾議院赤坂議員宿舍PFI事業訴訟案，本件訴訟雖然未與PFI事業直接相關，但探究本件訴訟之價值，應係提醒公共設施之管理者在評估各種事業方式(包含政府自辦或PFI方式)時，須充分考量不同方案的利弊得失，尤其在兩方案之花費相去不遠時(如本案情形)，則應審慎作出最終決定。雖然法院支持審查委員會在選定事業者之過程中並無違法情事，亦無不正目的或不當考量，不過仍無法避免居民提起訴訟致事業實施過程受到延宕之可能。因此，審查委員會在評選上，應可適度納入居民意見，若無法取得多數居民之同意，則應慎重考量變更事業計畫或採取其他方式推行。

# 貳、眾議院赤坂議員宿舍PFI事業訴訟案

除上述介紹富田林市淨化槽PFI事業住民訴訟案外，日本有關PFI事件之訴訟案例並不多見，其中最著名者為2003年5月由森大樓集團所提起之「眾議院赤坂議員宿舍PFI事業訴訟」(東京地裁平成15年(行ウ)第299號行政訴訟)，本件為日本司法實務上，以PFI事業為對象而提起之首件行政訴訟，對於日本的PFI事業之檢驗及未來的方向性上應具有重大意義，然而自原告起訴至今，已經過13餘年，目前東京地方法院尚未宣判，故本文以下僅能就本件訴訟之概要及原告主張簡要介紹。

## 一、事實背景<sup>206</sup>

本件訴訟於2003年5月13日由森大樓股份有限公司(下稱森集團)以國家以

<sup>206</sup> PHP政策研究レポート(2003)，「眾議院赤坂議員宿舍PFI事業訴訟問題」，《PHP政策研究レポート》，6卷72号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁10-11。

及眾議院議長為被告，向東京地方法院提起請求撤銷依據 PFI 法所作成之事業者選定處分<sup>207</sup>，其背景係緣於森公司對於其於 2003 年 2 月 20 日之眾議院赤坂議員宿舍整備事業(下稱本件事業)中未得標之決定處分表示不服，因而以違反 PFI 法為由以眾議院議長為被告提起請求撤銷依據 PFI 法所作成之事業者選定處分；並以國家為被告提起請求 1 億日圓之國家賠償之訴訟。

本件事業係由眾議院所提出，其內容為得標事業者須將位於東京赤坂區的眾議院現有舊宿舍拆除，設計及建造新宿舍後將所有權移轉予發包單位即眾議院，之後再由得標事業者負責該新建宿舍之維持管理及營運業務，係以 BTO 建造移轉營運之方式所實施之 PFI 事業。此外，本件 PFI 事業於無礙於事業之用途及目的之範圍內，許可活用本件事業用地之可用容積之民間收益設施之設置，亦即所謂合建方式之事業<sup>208</sup>，其事業期間為 30 年。本件事業係於 2002 年 7 月公告投標說明書，於同年 12 月開標，其後經過審查委員會之審查於 2003 年決定並公告得標人。

表 39 本件事業之事業內容如下<sup>209</sup>：

事業名稱	眾議院赤坂議員宿舍整備等事業		
事業說明	實施本事業之事業者(下稱「事業者」)，係基於 PFI 法，由事業者依據自行提案，設計並建造眾議院赤坂議員宿舍(下稱「新宿舍」)之後，將所有權移轉予眾議院，依照「事業契約書(案)」所示內容之業務進行方式(即所謂 BTO(Build, Transfer, Operate))實施。此外，事業者除此處所示之事業內容外，自有效活化國有財產的觀點，於不妨礙本事業的用途或目的之範圍內，得活用本事業用地之可利用容積(自最大容積減去新宿舍的必要容積後之容積)，將收益設施等附帶設施與新宿舍一併興建(指該棟建物由眾議院及事業者區分所有，此外合建之官民共有之建物下稱「合建設施」)。		
事業概要	建設預定地	東京都港區赤坂(原宿舍基地)	
	容積率及建蔽率	400%、100%	
	基地面積	9,583.26 平方公尺	

<sup>207</sup> 按此選定處分性質上為行政處分，因此本件原告所提起者為撤銷該行政處分之行政訴訟。此點與我國促參法所作成之選定最優先申請人之決定為行政處分在性質上均屬類似，感謝江嘉琪老師提出詢問，在此一併回覆。

<sup>208</sup> 同樣採取合建方式之 PFI 事業例如千葉市「消費生活中心・計量檢查所」。須附帶說明者為，雖係採取合建方式，不過 PFI 事業本體仍為該事業對象之提供公共服務部分，至於民間收益事業則非 PFI 事業之內容。PHP 政策研究レポート(2003)，「衆議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟問題」，《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁 10。

<sup>209</sup> 引自衆議院赤坂宿舍整備事業等事業投標說明書，全文見：[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/nyusatu.pdf/\\$File/nyusatu.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/nyusatu.pdf/$File/nyusatu.pdf)，頁 2-3，2016/12/04 最後瀏覽。本事業之風險分擔表參眾議院網頁，[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi-risk.pdf/\\$File/jissi-risk.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi-risk.pdf/$File/jissi-risk.pdf)，2017/6/5 最後瀏覽。

	樓地板面積	約 58,500 平方公尺
	設施條件	眾議院議員用宿舍 300 戶。 宿舍以外之其他設施，如接待處、管理事務室、會議室、集會室、會客室、洗衣存放室、停車場、餐廳、運動設施、保健室、警備室。
事業方式	BTO 方式	
事業內容	1. 新宿舍設施整備業務	①現有赤坂議員宿舍的解體與拆除業務；②埋藏文化財產之調查業務；③設計及其關連業務；④建設及其關連業務；⑤工程監督；⑥周遭房屋影響調查及對策；⑦電波障礙調查及對策；⑧伴隨新宿舍之建設的各種申請業務。
	2. 新宿舍維持管理業務	①建築物保養管理業務；②建築設備保養管理業務；③外部構造設施保養管理業務；④衛生清掃管理業務；⑤植栽維持管理業務
	3. 新宿舍營運支援業務	①訪客的接待業務；②警備業務；③接送用汽車的整頓業務；④餐廳營運業務；⑤醫療服務提供業務；⑥運動設施提供業務；⑦關於居住者在設施使用上的協助服務業務；⑧提供上述必要設備、用品之業務
	4. 提供替代設施	事業者於現有赤坂議員宿舍自解體到新宿舍完工期間，對於居住於現有赤坂議員宿舍之居住者以替代設施業務，於 3 個月內提供相當於現有赤坂宿舍居住者(125 人)之居住設施。從替代設施到國會議事堂的所需時間約略以 40 分鐘為符合條件，並確保有與現有赤坂議員宿舍相同規模以上之住戶面積(約 50 平方公尺以上)。

事業過程	2002年4月18日	公布實施方針
	2002年5月31日	選定及公布特定事業
	2002年7月22日	招標公告
	2002年12月20日	開標
	2003年2月20日	決定得標人及通知結果
	2003年3月	締結事業契約

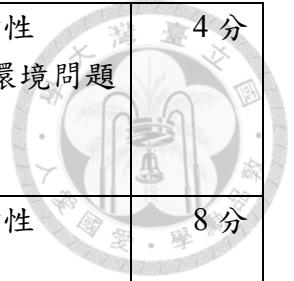
審查委員會之審查係以預先公告之決定得標人基準，依據上述各該審查項目後實施。本件事業之審查是由通過事前審查之參加投標人，就其投標價格及整體事業提案內容，以審查委員會進行投標價格之評估及事業提案審查後，依據綜合評估結果選出最優秀之提案。本件事業之評選係採取二階段審查方式，第一階段為事前審查，係對於參加投標之業者是否具備符合參加投標人之必要能力及適當資格進行審查，具備此資格者始得進入下階段本審查，此階段審查之項目包含資格審查及提案審查，前者是對於投標人之企業、參與投標集團之團體構成員及協力公司是否符合參加投標資格進行審查<sup>210</sup>，同時也確認是否可提供暫時宿舍等替代設施；後者是由審查委員會依據本事業之基本構想、投標人之組織體制及實績、本事業之想法及特色、遂行事業之想法等審查投標人所提出之事業計畫是否合乎本事業之事業目的。通過事前審查者，得進入第二階段之本審查。此階段由審查委員會評估投標人之提案內容，是否符合要求水準適合審查，(即眾議院所要求之最低要件)，合格者給予 60 分基礎分數，並進入下階段加分項目之審查，若有任一項目不適合者，則不進行加分審查，喪失投標資格。加分審查係由審查委員會評估投標人之提案內容有無滿足眾議院所特別重視之項目，依據提案內容之優秀程度，給予相對應之得分(滿分 40 分)，但總分低於 24 分者即不予採用。

表 40 本件事業之加分審查項目<sup>211</sup>：

審查項目		評價角度	配分
(1)設施計畫			28 分
細項	1)設施整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 居住者的安全性、便利性、舒適性</li> <li>➤ 對於周遭環境及地球環境之環境保護性</li> <li>➤ 對於未來之需求變更以構造上之工法變更之可能性</li> <li>➤ 工程計畫的確實性、可開始入住日</li> <li>➤ 事業實施上必要程序之適當性 等</li> </ul>	16 分

<sup>210</sup> 投標人之參加資格詳見本事業之實施方針，眾議院網頁，[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi.pdf\\$File/jissi.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi.pdf$File/jissi.pdf)，2017/6/6 最後瀏覽。

<sup>211</sup> 數據引用自 2003 衆議院赤坂宿舍整備事業等事業事業者選定結果「事業者選定結果及び審查講評」，見眾議院網頁：[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/kohyo.pdf\\$File/kohyo.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/kohyo.pdf$File/kohyo.pdf)，2016/12/04 最後瀏覽。



	2)維持管理	➤ 貫徹事業期間之維持管理計畫之確實性 ➤ 對於節約能源及產生廢棄物處理等環境問題上之考慮 ➤ 適用方法及技術之信賴性等	4 分
	3)營運支援	➤ 貫徹事業期間之營運支援計畫之確實性 ➤ 居住者之便利性、附加服務 ➤ 對於居住者需求的變化之應對柔軟性等	8 分
(2)事業計畫			8 分
細項	1)SPC 之構成	➤ 為使事業可安定持續實施之體制等	2 分
	2)資金籌措	➤ 資金籌措之方式、預備費之確保、追加出資之方法等	3 分
	3)收支預估	➤ 確實性、破產隔離(bankruptcy remote)之對策、對於因應社會經濟情勢變化之方法等	3 分
(3)其他		➤ 事業之確實性 ➤ 提案內容的整體平衡 ➤ 特別優秀之提案內容、創新性等	4 分
合計			40 分

表 41 本件事業之審查結果<sup>212</sup>：

審查項目	配分	鹿島建設集團	森大樓集團	大林組集團
1.要求水準適合性審查	60 分	60.000	60.000	60.000
2.加分審查=(1)+(2)+(3)	40 分	35.750	34.975	33.775
(1)設施計畫	28 分	25.950	24.100	24.150
細項	1)設施整備	16 分	14.700	13.000
	2)維持管理	4 分	3.800	4.000
	3)營運支援	8 分	7.450	7.100
(2)事業計畫	8 分	6.300	7.675	6.525
細項	1)SPC 之構成	2 分	2.000	2.000
	2)資金籌措	3 分	2.200	2.975
	3)收支預估	3 分	2.100	2.700
(3)其他	4 分	3.500	3.200	3.100
合計(A)	100 分	95.750	94.975	93.775
投標價格(B)(日圓)		31,802,629,508	37,376,320,000	36,300,838,000
綜合評價值(A/B*10 <sup>9</sup> )		3.010757333	2.54104738	2.5893273697
排序		1	3	2

<sup>212</sup> 數據引用自 2003 衆議院赤坂宿舍整備事業等事業事業者選定結果「事業者選定結果及び審查講評」，見眾議院網頁：[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/kohyo.pdf/\\$File/kohyo.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/kohyo.pdf/$File/kohyo.pdf)，2016/12/04 最後瀏覽。

經過以上審查結果，由順位第一位之鹿島建設集團取得締約資格。



## 二、 主要爭執原因<sup>213</sup>

森集團以下列理由，主張本件事業者選定處分違反 PFI 法之目的及精神等點：①首先是森集團係以國民利益之觀點，比起其他集團之提案可確保在未來國家的收入上多出 150 億日圓以上，且可減少國家財政支出 100 億日圓以上而進行提案。在森集團的提案中，國家的支付金額(即投標價格)為 30 年事業期間合計 374 億日圓，雖然在 3 個投標人之中最高，然而另一方面，藉由經營與 PFI 事業共同建造之附屬設施所可產生的利益，估計可向國家支付國稅及地方稅等合計 177 億日圓，將此 177 億日圓自國家的支付金額 374 億日圓元中扣除之後，國家的淨財政負擔額為 197 億元，遠比其他集團依據相同計算之淨財政負擔額少。而其他集團所提出之提案，其資產之處分價值均低於淨財政負擔額。

②其次，森集團所提出之計畫係將周遭地區一體化之事業計畫，透過實施充實社會資本整備，可使國有財產的資產價值增加，對於國民經濟的健全發展上做出貢獻。況且其他集團的方案在資產的處分價值上均比淨財政負擔額低，森集團之提案下資產之處分價值為 356 億日圓，遠遠高於其他兩者之提案，縱使減去國家淨財政負擔額 197 億日圓後，國家仍可增加 244 億日圓之資產。(說明：森集團提案下國家之財政負擔額為：投標金額 374 億日圓一事業期間支付稅金 177 億日圓=197 億日圓。得標人鹿島集團提案下國家之財政負擔額為 306 億日圓，將 306 億日圓減去上述森集團提案下國家之財政負擔額 197 億日圓=109 億日圓之差額；森集團提案之資產處分價值 356 億日圓，減去鹿島集團提案之資產處分價值 221 億日圓=135 億日圓之差額。故採取森集團之提案，國家所可獲得之利潤合計為 109 億日圓+135 億日圓=244 億日圓。)

基於上述理由，森集團主張本件事業之選定違反 PFI 法，蓋依據 PFI 法所實施之事業自須符合 PFI 法的立法目的(第 1 條)、基本理念(第 2 條)及基本方針(第 3 條)以及遵循本法之各項指引等，務必力求選出得以將財政支出的最大化削減、充實社會資本、增加利用價值以及增加資產價值之提案，若從此點來看，不考慮未來國家的收入，僅以現時點的支出較少而選定該方案，自違反 PFI 法之精神。第二為審查委員會所遵循的具體選定程序是否有適當且公正地實施應將之公布，因本件事業之審查有高度可能性係由眾議院事務局所主導，因此在確保適當性及公平性的程序上有許多疑點，故有必要透過訴訟使其明確化。

<sup>213</sup> 整理自 PHP 政策研究レポート(2003)，〈衆議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟問題〉，《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁 11。

PHP 政策研究報告認為，本件訴訟實際上所涉及的爭點有兩者：第一是 PFI 計畫的單位應如何認定之問題，蓋 PFI 基本上是以計畫為單位計算現金流為基礎，並且是以確保公共服務的持續提供做為最重要的議題。從而，在特定事業以 VFM 為基礎以 PFI 方式實施之過程，以及以採行 PFI 事業為前提而判斷各個提案的優劣的過程中，其判斷基準即會有所差異。本件所涉及者為價格審查對象中的價格，將其限制在 PFI 事業的現金流上，或是發包者即國家整體的角度來觀察財政收支，應以何者為審查對象即成問題。此在截至目前為止各個地方自治體所實施的 PFI 事業中都曾在不動產關連稅賦以及事業所得稅賦等領域上碰到相同問題。

但是在佔據大多數 PFI 事業的服務購買型事業的情形，來自 SPC 所支付的事業所得稅等支付金額基本上與發包者即行政機關的服務購買對價的提高上相互連結，因而對於行政組織而言，事業所得稅等收入的擴大，與服務購買對價之間互相抵銷者即相當多見。回歸本件，PHP 政策研究報告認為本案並非是單純的購買服務型，而是與民間收益設施併同建造的事業體，經由 PFI 事業對象以外的民間收益事業所發生的收益所支付的法人稅等稅收才是問題的核心，由於本件中與上述購買服務型的例子不同，法人稅等稅賦之支付並未直接與購買服務的對價的提高上相連結，因而可為國家財政收支帶來收益，此種財政收支的整體問題於 PFI 事業的個別審查中關於價格面上應如何考量即是本件所應探討的問題，此即 PFI 事業的計畫單位的認定上有重新檢討的必要性<sup>214</sup>。

此外，審查委員會在 SPC 財務面上之評價給予森集團最高分，應可認為就森集團提案之財務面考量上審查委員會係採取相同之看法。然而本件事業在評選時係將總得分除以投標價格，因此投標價格將大幅影響最終評估，也因此森集團不服本件事業之評選方式，認為未能反映實際利潤。而國家之所以採取此種「絕對評價」之計算方式，是因為受到會計法規定須以價格作為最終決定，而在不適用會計法的地方公共團體就可以使用「價格+附加價值評估」之加分方式<sup>215</sup>。因此，有關加分審查項目中哪些是屬於絕對附加價值即必須向投標人明確說明。最後，審查委員會之成員以及評估之草案是由何者所製作，審查委員之間的角色分配又是如何配置，對於投標人而言十分重要。實務上常可見到公共設施之管理者即行政機關方的顧問已經備妥評估之草案並交由審查委員會採行，雖非不得採取此種作法，但論者認為審查委員會應說明其自主決定之部分，尤其是當審查委員

<sup>214</sup> PHP 政策研究レポート(2003)，〈衆議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟問題〉，《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁 12。

<sup>215</sup> PHP 政策研究レポート(2003)，〈衆議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟問題〉，《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁 12。

會之委員多數是由公共設施之管理者一方之關係人所構成時更應如此<sup>216</sup>。

表 42 本件事業各投標人之資料<sup>217</sup>：

	規模 (開發面 積)	A. 國家 支付金 額(投標 價格)(30 年間)(億 日圓)	B. 國家 收入金 額(國稅 + 地方 稅)(30 年 間)(億日 圓)	A-B 財政負擔 額(億日 圓)	開發後的 宿舍之資 產價值(處 分價值)(億 日圓)	利潤合 計①+② (億日圓)
森集團 (原告)	議員 宿舍 ↑ 民間設施	374	177	374- 177=197  306- 197=109①	356	①+②= 109+135 =244
鹿島建設(得標 人)	議員 宿舍 ↑ 民間設施	318	12	306	221  356- 221=135②	
大林組	議員 宿舍 ↑ 民間設施	363	6	357	220	

總結本件訴訟之重要性，在於森集團對於 PFI 事業招標之綜合評估階段所包含之基本要素提出挑戰，尤其是綜合評估階段中「投標價格」之計算方式，是否充分反映事業計畫之所有要素，特別是本案森集團提案之優勢「附屬事業設施在事業期間所繳納給國庫及地方之稅金」，而非僅以帳面上之投標價格決定。若在最終評選上，僅死板地以「投標價格」除以「事業提案之得分」，則唯恐無法真

<sup>216</sup> PHP 政策研究レポート(2003)，〈衆議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟問題〉，《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁 12。

<sup>217</sup> PHP 政策研究レポート(2003)，〈衆議院赤坂議員宿舍 PFI 事業訴訟問題〉，《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 号，全文見：<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>，頁 12。

實反映事業計畫所能獲得之實際利益，且喪失激勵民間提出最優秀提案之本意。此外，有關本件訴訟之結果雖尚未出爐，但本文推測如依據日本法院多尊重行政機關之判斷，應較難推翻本件經過審查委員會所作成之決定。



## 第四章 日本 PFI 經驗於我國之啟示



接續上述第三章之討論，本文探討日本實務上曾發生之成功與失敗案例，並討論兩則訴訟案件，以下將透過介紹我國民間參與公共建設法制之概要，藉由檢討實際上所發生之個案及弊病，以日本經驗所獲得之啟示，反思兩國之間制度上之差異性，並探討有無可資借鏡之處。

### 第一節 我國民間參與公共建設法制概說

目前我國與民間參與公共建設之相關法令，主要為「獎勵民間參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」兩部法律，以下簡述其立法背景，並檢討數則案例，以了解現行制度上之問題點。

#### 壹、獎勵民間參與交通建設條例

##### 一、立法背景與沿革

獎勵民間參與公共建設條例(下稱「獎參條例」)制定於 1994 年，獎參條例第 1 條立法理由開宗明義揭示：「為獎勵民間參與交通建設，提升交通服務水準，加速社會經濟發展，特制定本條例。」可見獎參條例主要係為獎勵民間參與公共建設之投資，以期帶動交通服務水準之提升並助於社會經濟發展。參照行政院在 1993 年所提出之獎參條例草案總說明<sup>218</sup>，獎參條例之制定背景係因當時社會經濟發展迅速，國民所得快速增長，對於交通服務之品質及需求日漸迫切，但交通服務之供給投資不足，無法因應需求，且因交通建設計畫投資金額龐大，以往均係單獨仰賴政府預算支應交通建設之經費，然此作法已無法應付現今需求，故有需要參考先進國家引進民間與政府共同參與之關係，例如日本第三部門或者美國政府與民間所發展出之合夥關係，或者仿效歐洲及東南亞所推行之興建後移轉產權給政府之方式，以加速交通建設之推動。

此外，交通建設具有投資金額龐大、回收期間長、高外部效益，但內部財務報酬較低之特性，因此必須提供足夠誘因，以促使民間參與公共建設之興建及營運。為此，獎參條例即係在此背景下應運而生，其主要任務之一即是為民間投資人提供法源基礎，以利參加當時政府所提出之台灣南北高速鐵路案(下稱「高鐵案」)。

獎參條例自 1994 年制定以來，共經過三次修正，第一次係 2002 年 4 月因應凍結台灣省以及政府組織調整而修正；第二次係在 2002 年 5 月，配合行政程序法公布施行，將條文用語調整與行政程序法一致；第三次修正則係在 2015 年 5 月，因適用獎參條例之高鐵案發生財務危機，政府為介入處理，因而增訂獎參條

<sup>218</sup> 立法院第二屆第一會期第三十八次會議議案關係文書，頁 82 以下。

例第4條第2項，具體規定高鐵案中，政府之出資或捐助額度占資本總額或財產總額之比例，從獎參條例第4條第1項原規定之不得超過百分之二十，大幅放寬至低於百分之五十，以使政府可透過增資方式，解決高鐵案財務問題<sup>219</sup>。現行獎參條例全文共計49條，分設六章，第一章為總則(第1條~第8條)；第二章用地取得與開發(第9條~第24條)；第三章融資與稅捐優惠(第25條~第34條)；第四章申請與審核(第35條~第39條)；第五章監督與管理(第40條~第45條)；第六章附則(第46條~第49條)。

## 二、 運作機制

### (一) 獎參條例之事業對象、事業流程及事業類型

獎參條例係以交通建設之興建及營運為主要獎勵對象，依據獎參條例第5條之規定，所謂重大交通建設，係指鐵路、公路、大眾捷運系統、航空站、港埠及其設施、停車場、觀光遊憩重大設施及橋梁及隧道共八種建設。

在獎參條例之事業流程上，最初係由主管機關進行妥適性報告(Suitability)及計畫可行性報告(Project Feasibility Study)，並提出規畫大綱。之後由主管機關公布規畫大綱初稿，徵求民間業者意見，並且會同民間業者就大綱提出修改之提議。接著，由專責單位綜合民間投資人之回覆及提案後，修正規劃內容並成立甄審委員會。主管機關完成交通事業之規劃後，應公告規劃並開放民間投資人領取招標文件參與投標。對於投標之民間投資人，由主辦機關成立甄審委員會進行初審(資格評審)，審查投資人之資格能力及信譽，以確保具備履約能力，降低履約風險。民間投資人經甄審委員會評定通過後，進入綜合評審階段。此階段依據獎參條例第37條所規定之事項，審查申請人之興建或營運能力、公司組織健全性、財務計畫可行性、附屬事業之收入、權利金支付額度及要求政府投資或補貼等事項。甄審委員會選出最優申請人後，由主管機關通知最優申請人進行議約與細部規劃，在雙方完成磋商後簽訂投資契約<sup>220</sup>。

<sup>219</sup> 參立法理由：「一、本條有關政府或公營事業機構直接投資間接投資之規定，按執行實務有關間接投資部分欠缺明確定義，爰參採促參法第四條規定，修正原條文第一項為政府、公營事業出資或捐助。二、目前適用獎參條例之民間參與興建營運台灣南北高速鐵路案（下稱高鐵案），發生財務問題，而有政府協助或主導解決之需求，擬由高鐵相關建設基金直接出資242億元、政府得以掌握董監事席次優勢之公司或法人（泛公股）投資58億元，以為解決；未來政府、公營事業出資額度將佔台灣高鐵公司資本總額約49%，加計泛公股投資額度後，總持股比率約64%。爰原條文規定應有就高鐵案修正放寬之必要。為維持高鐵案之民間機構仍具民營企業型態，經參酌國營事業管理法第三條第一項第三款規定：「本法所稱國營事業如下：……三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。」爰增列第二項，就高鐵案放寬本條有關政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該公司資本總額或財產總額百分之二十之規定為百分之五十。」

<sup>220</sup> 參潘欣榮(1998)，〈BOT建設下公開招標法律問題之探討（上）—以獎參條例為中心〉，《月旦法學雜誌》，36期，頁107-114。有關宣布決標以及主管機關通知民間投資人為最優申請人之「核准函」之法律性質，因非本文探討之重點，在此與以省略。詳細討論可參潘欣榮(1998)。〈BOT建設下公開招標法律問題之探討（下）—以獎參條例為中心〉，《月旦法學雜誌》，37期，頁116-125。

獎參條例規範下之事業類型共計有三種<sup>221</sup>，第一種係由政府規劃之交通建設計畫，經核准由民間機構投資興建及營運其一部或全部者(即興建—營運—移轉模式, Build-Operate-Transfer, BOT)。第二種是由政府興建完成之交通建設，經核准由民間機構投資營運其一部或全部者(即營運—移轉模式, Operate-Transfer, OT)。第三種則是由民間機構自行規劃之交通建設計畫，經政府依法審核，准其投資興建營運者(即興建—移轉—營運模式, Build-Own-Operate, BOO)。

## (二) 嘉獎措施

獎參條例既係為鼓勵民間參與交通建設之投資，自須具備足夠誘因以驅使民間參與投資，為此，獎參條例主要透過三種方式提供民間投資之誘因，第一是在用地取得及開發上提供協助：交通用地涉及都市計畫變更者，主管機關應協助辦理變更(獎參條例第 9 條)，交通用地屬公有土地者由主管機關依程序辦理撥用並得出租或設定地上權，不受土地法第 25 條<sup>222</sup>及國有財產法第 28 條<sup>223</sup>之限制，並且可給予租金優惠(獎參條例第 10 條)。若交通用地屬私有土地者，則主關機關得視需要依法報請徵收，並得在徵收計畫書中載明聯合開發、委託開發、合作經營或依上述第 10 條出租或設定地上權(獎參條例第 11 條)。同時，為加速取得交通用地，主管機關得協調公有土地管理機關或公營事業訂定開發計畫(第 13 條)。第二是提供融資優惠，對於不具備完全自償能力<sup>224</sup>之交通建設，得就其非自償部分由政府補貼所需貸款利息或投資建設之一部(獎參條例第 25 條)，主管機關得洽請金融機構提供民間機構長期優惠貸款，此貸款期限及授信額度不受銀行法第 33-3 條、第 38 條及第 84 條之限制(獎參條例第 26 條)。在公司經營政策上，經主管機關核准營運並公開發行股票之民間機構，不論股票是否上市，均得發行公司債<sup>225</sup>(獎參條例第 27 條)。第三是稅捐優惠，民間機構得自開始營運後課稅所得之年度起，最長五年內免納營利事業所得稅，民間機構並得自行選定延遲開始免稅之期間；在部分項目支出金額百分之五至百分之二十限度內，得抵減當年度應納之營利事業所得稅額(獎參條例第 28、29 條)。有關供興建交通建設使用之營運機器、設備、施工用特殊運輸工具等，經交通部證明屬實者，得免徵進口關稅；

<sup>221</sup> 嘉獎條例第 6 條。

<sup>222</sup> 土地法第 25 條：「直轄市或縣(市)政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」

<sup>223</sup> 國有財產法第 28 條：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」

<sup>224</sup> 又稱為自償率(Self-Liquidation Ratio, SLR)，依據行政院國家發展委員會之定義，所謂自償率係指：「營運評估年期內各年現金淨流入現值總額，占公共建設計畫工程興建評估年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額之比值」，其計算式為：營運評估年期內各年現金淨流入現值總和／營建期間工程建設經費現金流出現值總和。行政院國家發展委員會網頁，[http://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&=E326286EE62D4EC7](http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&=E326286EE62D4EC7)，2017/4/23 最後瀏覽。

<sup>225</sup> 參發行人募集與發行有價證券處理準則第 38 條：「上市、上櫃公司及興櫃股票公司得發行公司債券與認股權分離之附認股權公司債；未上市或未在證券商營業處所買賣之公司不得發行公司債券與認股權分離之附認股權公司債。」



用於經營交通建設施之機器、設備、電聯車等，經交通部證明屬實者，其進口關稅得分期繳納。(獎參條例第30條)。其他稅捐減免例如不動產地價稅、房屋稅、取得時課徵之契稅得予以適當減免(獎參條例第31條)。

### 三、 實務案例與問題檢討

實務上適用獎參條例之著名案例，首推台灣南北高速鐵路案及高雄都會區大眾捷運建設案(下稱「高雄捷運」)，此兩建設案之共通點除投資規模均屬千億以上之鉅額投資外，兩者亦均係採取BOT方式興建。本文以下就此兩案例略作介紹，並探討實務上發生問題之成因及解決之道。

### (一) 台灣高鐵BOT案

## 1. 計畫起始及興建歷程<sup>226</sup>

台灣高鐵案全長 345 公里，計畫起源於 1987 年，當時行政院指示交通部及台灣省政府辦理「台灣西部走廊高速鐵路可行性研究」，其後在 1990 年可行性報告出爐，認為興建高鐵可行且應優先辦理，行政院並在同年度原則同意興建高速鐵路，並成立「高速鐵路工程籌備處」，職司辦理高速鐵路規劃設計事宜，並在 1997 年改制成立「高速鐵路工程局」。1992 年高鐵綜合規劃案報經行政院核定，行政院並向立法院提出在 1994 年及 1995 年編列 944 億元之興建高速鐵路特別預算案，俟經立法委員王建煊等 13 位立委在 1993 年 7 月以國家財政拮据為由，經提案表決刪除前揭特別預算，並要求台灣高鐵案採取民間投資方式進行，自此已可確立高鐵興建將朝向 BOT 方向發展。

1994年11月18日獎參條例公布，同年12月15日頒布施行，正式賦予民間參與交通建設投資之法源依據。交通部即於1996年正式公告「徵求民間機構參與興建暨營運台灣南北高速鐵路」案，徵求民間事業者參與投標，本案在1997年1月截止收件，共有以中華開發、行政院榮民工程處、廣三集團等公司所組成之「中華開發股份有限公司」(通稱中華高鐵聯盟)，以及由大陸工程、富邦集團、東元集團、太電集團及長榮集團所組成之「台灣高速鐵路企業聯盟參與競爭，經交通部進行三階段甄選後，由台灣高鐵聯盟擊敗由中華高鐵聯盟，取得交通部最優申請人地位。1998年5月，台灣高速鐵路

<sup>226</sup> 參交通部高速鐵路工程局網站，  
[http://www.hsr.gov.tw/homepage.nsf/9a54359c1acc746e48256b2200321fa3/949fc6fe3811a6bc48257497000b533d!OpenDocument#\\*%20%E9%AB%98%E9%90%B5%E5%A4%A7%E4%BA%8B%E7%B4%80](http://www.hsr.gov.tw/homepage.nsf/9a54359c1acc746e48256b2200321fa3/949fc6fe3811a6bc48257497000b533d!OpenDocument#*%20%E9%AB%98%E9%90%B5%E5%A4%A7%E4%BA%8B%E7%B4%80)，2017/4/24 最後瀏覽。另參行政院公共工程委員會(2003)，《各類型民間參與公共建設案件執行成效之調查與分析—臺灣南北高速鐵路計畫》，  
<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=1406>，頁 1 以下。

企業聯盟經經濟部核定公司執照，成立「台灣高速鐵路股份有限公司」(下稱台灣高鐵公司)，並與交通部簽訂「台灣南北高速鐵路興建營運合約」及「台灣南北高速鐵路站區開發合約」，賦予台灣高鐵公司興建及營運高速鐵路之特許權，交通部並與台灣高鐵公司簽訂「政府應辦事項備忘錄」及「合約執行備忘錄」。本案土建工程在 2000 年正式開工，並在 2007 年 3 月完工全線通車營運。

## 2. 事業內容

本案計畫規模達 4316 億元<sup>227</sup>，其中政府辦理事項金額為 1057 億元，民間投資金額為 3259 億元，契約特許期間為車站用地開發經營 35 年、事業發展用地開發經營 50 年。依據合約規定，本件事業興建營運合約包含臺北汐止至高雄左營間臺灣南北高速鐵路之興建、營運及移轉，主管機關交通部及台灣高鐵聯盟另議定「站區開發合約」，包括桃園青埔、新竹六家、臺中烏日、嘉義太保及台南沙崙五站站區外用地之開發、經營、用地回收及資產移轉<sup>228</sup>。

## 3. 財務問題與解決方法

高鐵自 2007 年開始營運後，由於站區用地開發情形不盡理想，搭乘人數又低於預期，且因興建時與銀行團簽訂之聯貸契約利率過高，負擔沉重利息支出，又因為特許期間僅 35 年，每年須負擔龐大土建及機電設施之折舊、攤提，因此財務狀況日漸惡化，最終在 2015 年虧損已逼近資本額而面臨破產危機。為解決高鐵財務危機<sup>229</sup>，交通部報請立法院交通委員會審議，通過財務改革方案，主要改革內容包含 1. 減資百分之 60 後再增資 300 億元，並且限制原始五大股東不得參與增資，減少五大股東之股權比例至 17%，引進新股東。2. 將折舊期間自原先 35 年延長為 70 年，且將敬老愛心補貼 120 億元返還高鐵公司，才迴避破產危機。

### (二) 高雄捷運 BOT 案

#### 1. 計畫起源及辦理歷程<sup>230</sup>

<sup>227</sup> 在當時是世界上金額最高之 BOT 案，參蔡秀卿(2010)〈台灣における協働論—PFI 法と ETC 事件を中心に〉，《法律時報》，82 卷 1 号，頁 88。

<sup>228</sup> 參行政院公共工程委員會(2003)，《各類型民間參與公共建設案件執行成效之調查與分析—臺灣南北高速鐵路計畫》，全文見

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=1406>，頁 29，2017/08/01 最後瀏覽。

<sup>229</sup> 其實臺灣高鐵之營運契約中設有政府強制收買條款，但財改方案並未選用此路徑。有關強制收買機制之介紹，參王文字(1998)〈從高鐵興建營運合約論獎參條例的政府收買機制〉，《月旦法學雜誌》，33 期，頁 35-47。

<sup>230</sup> 高雄市政府捷運局(2005)，《高雄捷運「BOT」案檢討報告》，頁 3-5。楊忠霖(2009)。《私人

高雄捷運計畫全名為「高雄都會區大眾捷運紅、橘線路網建設計畫」，原核定長度為 42.7 公里，共設有 37 個車站，後變更計畫為 44.7 公里、38 個車站，1995 年行政院核定建設經費為 1952 億元，由中央負責 75%、高雄市政府負擔 25%。當時行政院並建議「橘線同意由高雄市政府自行辦理；惟紅線宜參照『獎勵民間參與交通建設條例』積極規劃，完工後營運均以民營化為原則」。

之後，因高雄市議會在 1997 年歲出預算審議中，決議請高雄市政府檢討是否採取傳統方式、BT 或 BOT 推動興建高雄捷運，因此高雄市政府即規劃朝向 BT 方式予以檢討。嗣後，行政院在 1998 年函示高雄捷運以 BOT 方式辦理，經議會通過後，高雄市政府即在 1999 年以 BOT 方式訂定財務計畫及綜合規劃報告書提報行政院審核。2000 年，甄審委員會選定由中國鋼鐵股份有限公司為首<sup>231</sup>所組成之「高雄捷運股份有限公司籌備處」為最優申請人、宏總建設為首所組成之「港都捷運股份有限公司籌備處」為次優申請人。同年 5 月，高雄市政府與最優申請人展開議約相關作業，雙方經協商後於 8 月 29 日議約完成，11 月 28 日完成合約草案，2001 年 1 月 12 日雙方簽訂「高雄捷運興建營運合約暨開發合約」工程正式開工。依據興建合約之規定，政府投資範圍工程經費為 1,047 億 7,000 萬元，民間投資範圍工程經費為 304 億 9,378 萬 8,000 元，並且政府所投資之非自償部分建設範圍依據獎參條例之規定，併由民間機構辦理<sup>232</sup>。

## 2. 財務危機及問題解決<sup>233</sup>

高雄捷運自 2008 年通車以來，因原預估無法達成原預估單日運量 29 萬人次，每日僅約 13 萬人次搭乘，加上龐大折舊攤提及利息費用，使財務虧損日增，經營狀況每況愈下，截至 2013 年已瀕臨虧損超過資本額之問題。為解決高捷經營危機，高雄市政府透過修改投資契約，以收買高雄捷運股份有限公司之機電資產，解決高捷營運上所面臨之沉重折舊、利息、權利金等虧損原因，以改善經營條件。經過修約後，高雄市政府負擔 170.55 億元及每年利息支出 1.7 億元之費用，取得高捷機電資產。在高雄捷運股份有限公司方面，則通

參與行政任務及所生損害賠償之救濟途徑—以「促進民間參與公共建設法」為中心》，國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所碩士論文，頁 110-111。

<sup>231</sup> 其餘主要成員包括遠東集團、中欣開發及榮民工程等。

<sup>232</sup> 參許登科(2011)。〈民間參與公共建設法制中民間機構之法律地位—以解析最高法院 99 年度臺上字第 4920 號刑事判決為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，33 期，頁 83-84。

<sup>233</sup> 參高雄市政府捷運局網頁，[http://mtbu.kcg.gov.tw/cht/info/contract\\_20130807\\_01.pdf](http://mtbu.kcg.gov.tw/cht/info/contract_20130807_01.pdf)，2017/6/14 最後瀏覽。另參中國時報 2013 年 5 月 2 日報導「高捷虧損嚴重 淨值將歸零」，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130502000286-260204>，2017/6/14 最後瀏覽。



## 貳、促進民間參與公共建設法

### 一、立法背景與沿革

促進民間參與公共建設法制定於 2000 年，依據促參法立法總說明<sup>234</sup>，斯時政府歷經民國六十年代十項建設、七十年代十大建設<sup>235</sup>及十四項建設<sup>236</sup>、八十年代國家建設六年計畫<sup>237</sup>及十二項計畫<sup>238</sup>等。雖獎參條例業已於 1994 年公布施行，並選定 22 項重大公共建設採取 BOT 模式推行，然獎參條例之適用對象僅限於重大交通建設，為落實民間參與公共建設之政策方向，並且賦予此一政策之法源，行政院因此草擬促進民間參與公共建設法草案，希望能以通案立法之方式追求立法經濟及加強推動績效。此外，為加強民間參與投資之意願，促參法對於公共建設採取廣義定義，並且在立法上本著「民間最大參與」及「政府最大審慎」兩原則，兼顧維護公共利益及落時間間推動之機制，合理規範政府與民間機構之間關於投資契約之權利義務，同時放寬相關法令限制，提供稅賦減免及融資等誘因。

促參法自 2000 年 1 月 14 日制定、同年 2 月 9 日公布施行以來，共經過兩次修正，第一次修正係在 2001 年 10 月 12 日，修正促參法第 3 條有關公共建設之定義，因應經建會舉辦之全國經濟展會議結論，將水利設施納入公共建設之範圍，並且因應我國加入 WTO，將農業設施納入，並且進行文字調整<sup>239</sup>；第二次修正則是在 2015 年 12 月 15 日，分別由立法委員林淑芬等 18 人及立法委員潘維剛等 16 人提出修正議案。

促參法在條文編排上繼承獎參條例，與獎參條例十分近似，僅在章節名稱上稍有變動，現行促參法共設有六章計 57 條，分別由第一章總則(第 1 條~第 12 條)；

<sup>234</sup> 院總字第 1581 號，立法院第三屆第六會期第二次會議議案關係文書，頁 282 以下。有關草案之評析，見王文字(1998)，評促進民間參與公共建設法草案，萬國法律，101 期，頁 58-74。

<sup>235</sup> 指 1960 年代末期至 1979 年間由政府所推行一系列國家基礎建設工程，包含南北高速公路、鐵路電氣化、北迴鐵路、中正國際機場(現臺灣桃園國際機場)、台中港、蘇澳港、大造船廠(現台灣國際造船股份有限公司)、大煉鋼廠(現中國鋼鐵股份有限公司)、石油化學工業、核能發電廠(第一核能發電廠)。

<sup>236</sup> 指 1984 年由時任行政院長俞國華所推行之一系列大型基礎建設，包含中鋼三期擴建、電力擴建(核四廠)、石油能源重要計畫(開發油氣能源)、電信現代化、鐵路擴展計畫、公路擴展計畫、台北市鐵路地下化、建設臺北地區大眾捷運系統、防洪排水計畫、水資源開發計畫、自然生態保育與國民旅遊計畫、都市垃圾計畫、醫療保健計畫、基層建設計畫。

<sup>237</sup> 為 1991 年至 1997 年由政府所提出之國家整體建設綱要計畫，包含電力建設、航空客運、鐵路建設、環保、醫療保健、住宅建設、文教設施、社會福利、十大新興工業及八大關鍵技術。

<sup>238</sup> 包含完成環島鐵路路網、新建三條東西橫貫公路、改善高屏公路交通、中鋼公司第一期第二階段工程、續建核能發電二三廠、台中港第一階段二三期工程、廣設國民住宅、改善農田水利系統、修建西岸海堤及重要河堤、屏鵝公路拓寬、農業機械化、每一縣市設立文化中心。

<sup>239</sup> 參是次修法之立法理由。

第二章用地取得及開發(第13條~第28條)；第三章融資及稅捐優惠(第29條~第41條)；第四章申請及審核(第42條~第48條)；第五章監督及管理(第49條~第54條)；第六章附則(第55條~第57條)所構成。

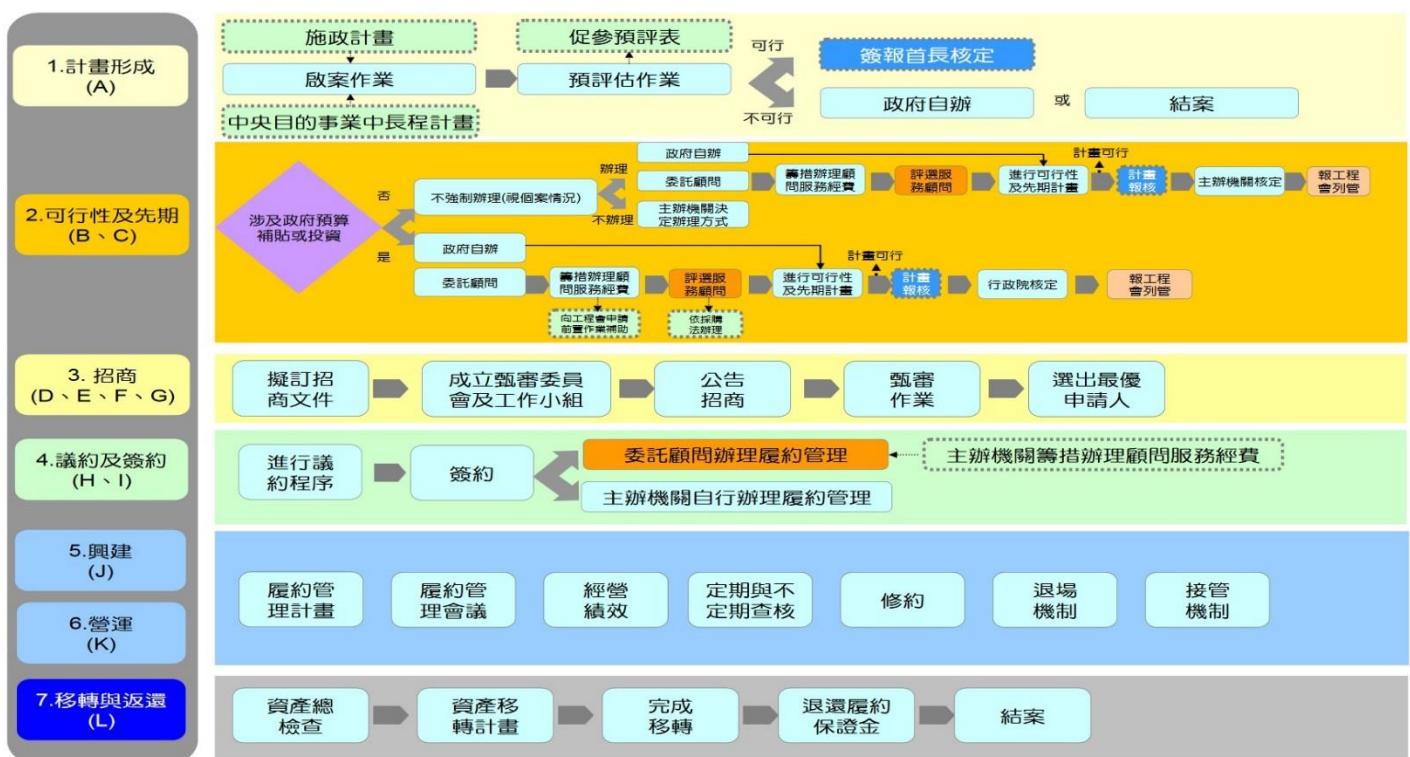


## 二、 運作機制

促參計畫始於主辦機關依據施政計畫啟動作業，機關內部依據「公共建設促參預評估檢核表」實施預評估，評估結果如認為以促參方式實施具可行性時，即簽報機關首長核定計畫，若認不可行則由政府自辦或結案。對於具實施可行性之計畫，進入可行性評估及先期規劃，此階段依據計畫內容是否涉及政府預算之補貼或投資區分兩種途徑，在不涉及政府預算之投資或補貼之情形，事業並非強制辦理，機關可自辦或委託顧問公司進行可行性評估及先期規劃，認為計畫可行後，主辦機關核定後報行政院公共工程委員會列管；在涉及政府預算之投資或補貼之情形，原則上均應辦理可行性評估及先期規劃，機關可自行或委託顧問公司實施，對於認為具可行性之計畫，則由行政院核定後報行政院公共工程委員會列管。

經過上述可行性評估及先期規劃後，具備可行性之事業正式進入招商階段。此階段由主辦機關擬定招商文件，成立甄審委員會及工作小組並公告招商，甄審各投標人之提案並選出最優申請人。選出最優申請人後，由主辦機關與最優申請人議約、簽約，正式開始事業之興建及營運，在興建及營運階段，主辦機關審查履約管理計畫、定期舉行履約管理會議，評估營運績效並定期及不定期查核事業狀況。如有情事變更，則檢討是否修約或調整權利金。一旦事業經營上面臨重大困難時，則考慮啟動退場機制或接管機制，以持續提供公共服務。最後，在事業期間屆滿後，檢查事業現有總資產，製作資產移轉計畫並完成移轉。主辦單位退還履約保證金之後結束促參案件。

圖 13 促參案件實施流程圖<sup>240</sup>



促參案件在運作上約略可分為四大階段<sup>241</sup>，第一階段為前置作業階段，此階段之任務係主辦機關：1. 實施預評估、2. 確認計畫需求、3. 實施可行性評估、4. 進行先期計畫、5. 確認付費機制、6. 訂定興建營運規範、7. 確認預算編列。完成前置作業後，進入第二階段招商作業階段，此階段由主辦機關負責：1. 撰擬招商文件、2. 研擬甄審機制、3. 公告招商、4. 綜合評審、5. 與得標人議約、6. 得標人成立民間機構、7. 簽訂促參投資契約。締約完成後，進入第三階段興建營運階段，此階段主要有：1. 主辦機關核定興建執行計畫書、2. 民間機構取得融資、3. 主辦機關核定營運計劃書、4. 主辦機關確認興建成果及 5. 已達成營運條件、6. 開始營運提供服務、7. 主辦機關確認提供服務之成果、8. 啟動付費機制、9. 定期檢核付費機制、10. 主辦機關實施營運績效評估。最後，在促參投資契約之契約期間屆滿後，進入第四階段結案階段，此階段由主辦機關與民間機構共同處理事業結束後所有權移轉及其他相關事項。

<sup>240</sup> 引用自財政部公布之「促參標準作業流程及重要事項檢核表」，全文見高雄市政府網頁，<http://law.kcg.gov.tw/manager/work/work1.pdf>，2017/6/13 最後瀏覽，頁 3。

<sup>241</sup> 參「促參案件招商文件及投資契約範本」簡報，全文見財政部推動促參司網頁，<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=XWxWjeG5CQk%3dhttp://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=XWxWjeG5CQk%3d>，2017/6/8 最後瀏覽，頁 3。



### 三、 實施成果

依據財政部促參司之統計，截至 2016 年 11 月止，我國實施促參案件之件數、計畫規模等成果如下表所示：

表 43 促參案件實施成果統計<sup>242</sup>

年度	年度簽約達成值及個案效益					
	件數	計畫規模 (億元)	簽約金 額(億元)	契約期間 減少政府 財政支出 (億元)	契約期 間增加 政府財 政收入 (億元)	創造就業 機會(個)
2002	8	19	6	2	1	290
2003	36	686	625	344	46	20,108
2004	82	1,444	1,307	2,686	514	15,302
2005	152	708	626	585	238	19,170
2006	185	696	683	778	1,073	14,495
2007	123	372	372	255	842	7,864
2008	70	180	180	197	298	8,455
2009	9	530	530	832	597	16,750
2010	73	2,241	2,241	858	266	5,613
2011	78	401	401	753	135	6,953
2012	99	1,437	1,437	414	723	15,297
2013	103	775	775	618	281	13,708
2014	130	1,201	1,201	3,793	1,221	25,151
2015	138	1,135	1,135	410	858	55,013
2002-2015	1,356	11,825	11,519	12,525	7,093	224,169
2016 年 11 月	83	459	459	1,990	177	8,976
總計	1,439	12,284	11,978	14,515	7,270	233,145

### 四、 與政府採購之區別<sup>243</sup>

有關促參方式與政府採購法招標方式之差異，本文以下從數個角度觀察，並依據促參法及政府採購法相關條文規定，概要比較兩者之間的區別。

<sup>242</sup> 引用自財政部促參司網頁，

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=2769>，2017/4/10 最後瀏覽。

<sup>243</sup> 財政部政風處(2015)，《促進民間參與公共建設案件相關法令規範與實務運用弊失專報—建立一個透明公開的促進民間參與公共建設環境》，全文見財政部促參司網頁，<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?id=WdGr09FmmWY%3d>，2017/6/13 最後瀏覽，頁 3-5。本文另加筆修正。

表 44 促參法與政府採購法招標方式之差異：

項目	促進民間參與公共建設法	政府採購法
主管機關	行政院財政部(促參法 5)	行政院採購暨公共工程委員會(採購法 9)
適用對象	<p>民間機構：指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者。(促參法 4)</p> <p>主辦民間參與公共建設相關業務之機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府(促參法 5)</p>	<p>政府機關、公立學校、公營事業(採購法 3)</p> <p>法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者(採購法 4)</p> <p>廠商：指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。(採購法 8)</p>
參與方式	<p>政府規畫公告徵求民間參與：(促參法 42、促參法施行細則 39)</p> <p>民間自行申請規劃參與：(促參法 46)</p>	僅限政府規劃或核准之建設開放廠商投標，無民間自行申請規劃參與之途徑。
甄選流程	由主辦機關審核申請案件，於公告徵求民間參與前成立甄選委員會 <sup>244</sup> ，並訂定或審定甄選項目、標準及評定方式，擇優評定之。(促參法 44、甄審辦法 2、4、7)	在招標前成立採購評選委員會。由最低標或最有利標(採購法 52)
公開徵求	(促參法施行細則 40)、(促參法 42、54)	
議約簽約	(作業指引 41~45)	
績效評估	主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理一次營運績效評定。經主辦機關評定為營運績效良好之民間機構，主辦機關得於營運期限屆滿前與該民間機構優先定	無績效評估之規定。

<sup>244</sup> 有關甄選委員會之批判，參林明鏘(2014)。〈促進民間參與公共建設法制與檢討－從地方自治團體有效管制觀點出發〉，《月旦法學雜誌》，234 期，頁 52-55。

	<p>約，由其繼續營運。(促參法 51-1)(績效評估指引)</p>	
<p>獎勵優惠措施</p>	<p><b>一般及重大公共建設：</b></p> <p>◎法規鬆綁—排除土地法第 25 條限制，放寬公有土地不得處分、設定負擔或為超過 10 期租賃之限制及排除國有財產法第 28 條限制，放寬公用財產不得為任何處分或擅為收益之限制。(促參法 15~17)</p> <p>◎籌資優惠—排除公司法第 270 條第 1 款限制，放寬民間機構公開發行新股之限制及排除公司法第 247 條、第 249 條第 2 款、第 250 條第 2 款限制，放寬民間機構發行公司債之限制。(促參法 33、34)</p> <p><b>重大公共建設：</b></p> <p>◎用地取得—公共建設所需用地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以市場正常交易價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法辦理徵收由主辦機關辦理私地徵收(促參法 16)<sup>245</sup></p> <p>◎租稅優惠—免徵營利事業所得稅、營利事業投資支出抵減、進口機具設備之關稅優惠、房屋稅地價稅契稅之減免及營利事業股東投資抵減(促參法 36~40)</p> <p>◎籌資優惠—金融機構對民間機構提供用於重大交通建設之授信，係配合政府政策，並報經金融監督管理委員會核准者，其授信額度不受銀行法第 33-3、第 38</p>	<p>無相關規定。</p>

<sup>245</sup> 關於促參案件土地徵收之相關討論，參蘇南、陳昆成(2012)，〈論 BOT 制度的土地徵收與使用〉，《財產法暨經濟法》，31 期，頁 45-102。

	<p>條及第 72-2 條之限制。(促參法 31)</p> <p>外國金融機構參加對民間機構提供聯合貸款，其組織為公司型態者，就其與融資有關之權利義務及權利能力，與中華民國公司相同，不受民法總則施行法第 12 條及公司法第 375 條之限制。(促參法 32)</p>	
爭議處理	<p>參與公共建設之申請人與主辦機關關於申請及審核程序之爭議，準用政府採購法異議及申訴(促參法 47)</p> <p>投資契約應明定組成協調委員會，以協調履約爭議；並得明定協調不成時，提付仲裁。(促參法 48-1) (運作指引)</p> <p>訴訟</p>	<p>異議(採購法 75) 申訴(採購法 76)</p> <p>機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得以下列方式之一處理：</p> <p>採購申訴審議委員會申請調解(採購法 85-1) 仲裁機構提付仲裁(採購法 85-1)</p>

## 第二節 促參法實務常見紛爭案例研討

### 壹、 實務常見紛爭類型

促參法及獎參條例施行以來，已累積不少實施案例，惟其中亦發生許多爭議，以下整理實務上促參法所發生之訴訟案例，探討常見爭議類型及其背後之成因，以利於第三節中與日本經驗研討比較。

#### 一、 因政策變更致計畫中止之相關爭議

第一類爭議係因主辦機關政策變更，導致原訂實施之促參案件戛然而止，進而衍生信賴保護等相關問題，以下舉台中會展中心開發興建暨營運 BOT 案以及三峽生命園區興建營運 BOO 案兩案之最高行政法院之判決為例：

##### (一) 台中會展中心開發興建暨營運 BOT 案<sup>246</sup>

###### 1. 背景事實

<sup>246</sup> 本件一審為臺中高等行政法院 99 年度訴字第 384 號，上訴審最高行政法院 104 年度判字第 102 號，經最高行政法院廢棄原裁判發回，臺中高等行政法院 104 年度訴更一字第 9 號，截至本文完稿前準備程序終結(2017 年 4 月 24 日)，尚未裁判。

本件緣鄉林公司與台中市政府在 2004 年簽訂「臺中國際會議及展覽中心開發興建暨營運契約」BOT 案（下稱臺中會展 BOT 案），其後經臺中市政府於 2008 年 7 月 17 日以工程嚴重延宕，合於契約第 18 條第 3 款約定為由，終止契約。兩造就該契約是否存在，以及給付違約金之民事訴訟，現均繫屬於普通法院，尚未確定。此外，上訴人鄉林公司復就臺中會展 BOT 案基地緊臨東北角之「交七用地」，依促參法第 3 條及第 46 條規定，於 2006 年向上訴人臺中市政府提出民間參與公共建設「臺中市交通用地轉運中心委託民間參與建設與營運計畫」之申請，經上訴人臺中市政府初步審核、再審核通過，再對外公開徵求民間參與，因僅上訴人鄉林公司 1 人參與，而於 2007 年經上訴人臺中市政府甄審委員會綜合評審議決為系爭促參案之最優申請人（下稱系爭甄選決定）。惟兩造未及締約，上訴人臺中市政府即於 2008 年函知上訴人鄉林公司，以臺中市都市計畫（單元二）細部計畫於 2007 年 11 月 14 日發布實施，其中「交六用地」將取代原計畫而作為臺中市西側交通運轉中心，因政策變更不續辦系爭促參案（下稱系爭處分）。

上訴人鄉林公司不服，循序提起異議、申訴及行政訴訟求為撤銷系爭處分，經原審法院以 99 年度訴字第 252 號案件受理，惟該案於 101 年 9 月 6 日經撤回起訴而終結。上訴人鄉林公司另以系爭處分性質即為系爭甄選決定之廢止，循行政程序法第 126 條第 1 項規定提起行政訴訟，請求上訴人臺中市政府補償損失，經原審以 99 年度訴字第 384 號判決：「（第 1 項）上訴人臺中市政府應給付上訴人鄉林公司新臺幣貳仟參佰參拾肆萬陸仟玖佰伍拾貳元，及自民國九十九年十月二十日起，至清償日止，按年息百分之五計算之利息。（第 2 項）其餘上訴人鄉林公司之訴及追加之訴均駁回。」上訴人鄉林公司及臺中市政府各就其不利部分提起本件上訴。

## 2. 爭點

本件爭點有二：第一是本件是否為私權爭議而應由普通法院管轄？第二是本案上訴人鄉林公司是否有因信賴促參契約而為一定行為之信賴保護，若有，則其所得受補償之範圍為何？

## 3. 法院見解

### （1）本件屬於公法上爭議

最高行政法院認為：「當事人對合法行政處分之存在，具有值得保護之信賴，並因廢止受有損失，自應給予補償。惟補償之範圍，一則必須限於該損失係因信賴授益處分之存在而發生者，亦即，損失與信賴必須有相當因果關係存在，而非漫無邊際之「公法危險責任」。二則，廢止授益處分之補償，為「徵收補償」或「犧牲補償」之性質，在彌平當事人為公共福祉而受之特別犧牲，並非損害賠償性質，如無特別規定，關

於所失利益，不予補償；至於所受損害，原則上全部補償，但不得超過受益人因該處分存續可得之利益（行政程序法第126條第2項準用同法第120條第2項）。此外，當事人對損害之發生如與有過失，則有民法第217條規定過失相抵規定之類推適用，得免除或減輕其補償。而因上開補償請求權是否存在，以及範圍內容之訴訟，當然屬公法之爭議，而為行政法院所管轄，合先敘明。」因本件原告係依據行政程序法第120條、第123條及第126條所提出信賴保護補償之請求，故確認補償請求權是否存在，自屬於公法上爭議，最高行政法院有管轄權。

(2) 促參法甄審決定爭議應採公法救濟途徑解決

最高行政法院復表示：「現制上，如以促參案之政策規劃者為區分，可分為『主辦機關規劃由民間參與公共建設』與『民間自行規劃申請參與公共建設』二類，其申請及審核程序規範於促參法第四章內（第42條至第48條）。對於前者，該法第42條至第45條就主辦機關規劃民間參與之建設，如何公告徵求、甄選，及評定最優申請人至完成投資契約簽訂手續前之相關事宜，訂有規範。至於上開程序中甄審決定（即評定最優申請人）之實體法性質，促參法條文本身雖無明白揭示，然觀諸同法第47條規定：『參與公共建設之申請人與主辦機關關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定』以及政府採購法第74條：『廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。』應可得知，立法者有意將甄審決定與促參投資契約履約之法律關係割裂評價，並將前者之爭議處理採公法救濟途徑解決。」並且認為促參投資簽訂事件應在法律關係之評價上，應以「雙階理論」為出發點，「前階段之甄審決定為一行政處分，而後階段投資契約簽訂與履行，則是另一獨立、具雙方法律行為屬性的契約法律關係。此種法律關係切割之結果，可簡化生活事實認定上之複雜性，各階段之區隔亦不致造成辨識上之明顯困難，有助於法律關係之釐清」。

(3) 締約上過失之賠償與合法處分廢止之補償之責任條件及損害範圍不同

關於本件上訴人鄉林公司所主張之廢止處分信賴保護，以及上訴人抗辯本件屬於締約上過失，最高行政法院認為兩者之責任條件及損害範圍均不相同：「在雙階理論下，如促參案政策所設定之投資契約為私法契約，則甄選決定處分後，投資契約未簽訂前，促參主辦機關違反誠信有締約上過失，亦應適用民法第245條之1第1項：「契約未成立時，當事人為準備或商議訂立契約而有左列情形之一者，對於非因過失而信契約能成立致受損害之他方當事人，負賠償責任：一、就訂約有重要關係之事項，對他方之詢問，惡意隱匿或為不實之說明者。二、知悉或持有他方

之秘密，經他方明示應予保密，而因故意或重大過失洩漏之者。三、其他顯然違反誠實及信用方法者。」規定，而對經甄選決定之最優申請人負有損害賠償責任。惟基於行政程序法對於甄選決定廢止之損失補償，與基於民法對於締約上過失之損害賠償，不僅分屬公、私法領域而有管轄法院之差異，其要件及補償、賠償之範圍亦不相同。原則上，合法處分廢止之補償，不以機關主觀責任為條件，但締約上過失之賠償，則以機關之「惡意」「故意或重大過失」或「顯然違反誠實及信用」為其責任條件；至於補償與賠償，前者限於信賴合法處分所生之損失，後者則以機關違反誠信原則行為所肇致之損害為範圍」。

(4) 信賴保護之補償限於該損失係因信賴受益處分之存在所發生者

最高行政法院又說明：「受益人因受益處分之廢止，所得請求補償之損失，限定於該損失係因信賴受益處分之存在所發生者。而民間自行規劃申請參與公共建設，且土地由政府提供者，促參程序係由：民間申請參與公共建設→初步審核→再審核合格→內容公開以徵求其他民間投資→如有競爭者對之再審核→如競爭者經再審核合格，進行甄選→籌辦、議約→簽約→興建→營運等複雜且緊密相連之行政程序所構成，其法律關係應視程序進行至何階段而有不同。是以，促參案之最優申請人，因甄選決定而所應進行之程序限於「籌辦、議約」，必待議約成就而簽約，始有後續興建、營運程序之可言。從而，系爭促參案中，上訴人鄉林公司因信賴甄選決定至該處分遭廢止，所可能想像因信賴甄選決定所生之損害，無非因籌辦（民間機構之設立或變更登記）及簽約（議約）所生者，而不及於「準備」興建、營運所生之支出，更不可能包括參與申請所支出者。蓋：最優申請人自參與促參案之申請，乃至於為其後之興建及營運所準備而支出者，在經濟分析上，其實適當被界定為最優申請人基於經濟上動機所為支出，在其投資規劃上，本為交易風險之一部分，於申請參與公共建設前即應予以評估，必待投資契約簽訂，始能藉由契約履行以回饋正當利潤而填補之，苟投資契約未能議成致支出無從回饋，即屬風險管理範疇無從對主辦機關為補償請求或損害請求」亦即民間申請人本即應評估投資契約有可能因議約不成，而使支出成本無法收回，此部分屬於交易風險之一，不得向主辦機關請求補償或賠償損害。因此，民間申請人因甄選決定廢止而得請求者，限於信賴甄選決定及議約所生之支出，自不及於準備興建及營運所生之支出。

(5) 信賴甄選決定之表現行為限於籌辦、議約階段所為者

「民間自行規劃申請參與公共建設，雖經主辦機關審核通過，仍必須於簽訂投資契約後，始得興建、營運，茲可推論於投資契約簽訂前之興建，本非屬法所許之程序，其支出當不能認係因信賴甄選決定所生之損失；

而核上開規範所示投資契約簽訂前投資者因投資所支出之費用不得對主辦機關請求之準則，其實與經濟分析交易風險管理之論述，若合符節。只是公行政領域中，基於信賴保護原則，政府機關對於合法行政處分之廢止，於一定條件下，必須就人民信賴所生損失予以合理補償，始有前述因信賴甄選決定所生損失應予補償之論理，已屬經濟分析交易風險管理之例外。故而，在信賴利益損失補償之事件中，有必要將信賴利益損失自前述投資風險中嚴格區隔，應予以補償之損失與對信賴基礎之表現必須有因果關係存在，餘者，即非補償範圍。揆諸前揭系爭促參案各階段法律關係以觀，上訴人鄉林公司因信賴系爭甄選決定所為之表現行為，顯然限於籌辦、議約階段因信賴該決定而為籌辦民間機構設立或變更登記與議約所為者，其所生損失當亦以此為限，容無漫以該「期間」上訴人鄉林公司所有因系爭促參案所為之「投資行為」均為信賴行為，並以此計算損失之理。」最高行政法院以經濟分析交易風險管理討論合法行政處分廢止之情況下所應補償之範圍，尤其指出應將信賴利益損失與投資風險嚴格區別，並且補償之損失必須與信賴表現之間有因果關係，否則即不得獲得補償。

## (二) 三峽生命園區興建營運 BOO 案<sup>247</sup>

### 1. 背景事實

緣被上訴人於民國 99 年 2 月 26 日依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 46 條規定，以自備土地之方式，向上訴人提送「新北市（臺北縣）三峽生命園區興建營運 BOO 投資計畫」案（下稱系爭計畫案）之投資計畫書，經上訴人於 100 年 1 月 25 日審核通過（下稱審核通過處分），兩造於 100 年 4 月 11 日完成投資契約之議約程序。嗣上訴人以 101 年 7 月 5 日北府民生字第 0000000000 號函（下稱系爭函，即原處分）通知被上訴人：因被上訴人未能於 101 年 5 月 17 日前完成疏處，依機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項（下稱促參案件注意事項）第 69 點<sup>248</sup>準用第 16 點及第 59 點規定，不繼續辦理系爭計畫

<sup>247</sup> 本件一審為臺北高等行政法院 102 年度訴字第 346 號，上訴審最高行政法院 103 年度判字第 167 號廢棄原裁判發回，更一審臺北高等行政法院 103 年度訴更一字第 41 號，上訴審最高行政法院 105 年度判字第 482 號，最高行政法院廢棄原裁判發回臺北高等行政法院，目前仍未審結。

<sup>248</sup> 財政部已於 2015 年 5 月 15 日以台財促字第 10425507250 號函停止適用。第 69 條：「主辦機關辦理民間自行規劃案件，準用本注意事項之規定」準用第 16 點：「主辦機關辦理促參案件之規劃時，應徵詢相關民眾及團體之意見，並應將前揭意見納入規劃考量。如屬鄰避設施或位於生態及環境敏感地區案件，於公告前或簽約前尚有反對意見者，主辦機關應明定最後疏處期限，逾期未獲共識者，主辦機關應審慎考量是否繼續辦理。」及第 59 點：「促參案件議約及簽約階段，如有下列情形者，應啟動退場機制：（一）主辦機關發現最優申請人或次優申請人有下列情形者，應不予議約、不予簽約：1. 有詐欺、脅迫、賄賂、對重要評審項目提供不正確資料或為不完全陳述，致影響評審之情形。2. 未依通知之期限辦理補正、完成議約程序。3. 未按規定時間籌辦或完成簽約手續。（二）主辦機關因政策變更，不續辦促參案件；或為符合公共利益及公平合理原則，致須重新辦理公告。」

案後續事宜。被上訴人對系爭函不服，向上訴人提出異議，上訴人以 101 年 8 月 9 日北府民生字第 0000000000 號之異議處理結果，駁回被上訴人所提異議。被上訴人向行政院公共工程委員會（下稱工程會）促進民間參與公共建設申訴審議委員會提起申訴，復經審議判斷駁回，遂提起行政訴訟【1.先位聲明：系爭函、異議處理結果與申訴審議判斷均撤銷；上訴人應與被上訴人訂定系爭計畫案投資契約之本約。2.備位聲明：上訴人應給付被上訴人新臺幣（下同）14,481,405 元及法定遲延利息】，經臺北高等行政法院 102 年度訴字第 346 號判決（下稱前一審判決）駁回其訴，復本院 103 年度判字第 167 號判決（下稱本院發回判決）廢棄前一審判決，發回原審法院更為審理（起訴聲明除備位聲明部分不再請求法定遲延利息外，其餘同前）。嗣經原審法院判決撤銷申訴審議判斷及原處分，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人不服，乃提起本件上訴。

## 2. 本件爭點

本件上訴人(按：主辦機關新北市政府)是否應負疏處義務？上訴人以被上訴人(按：民間事業者)未盡鄰避設施疏處義務而廢止審核通過處分是否違法？上訴人之殯葬政策有無變更？

## 3. 法院見解

- (1) 疏處工作乃主辦機關之固有義務且不因民間之參與或承諾而免除  
最高行政法院認為：「依前揭促參案件注意事項第 69 點準用第 16 點規定，主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件時，如屬鄰避設施或位於生態及環境敏感地區案件，於簽約前尚有反對意見者，固得明定最後疏處期限，並於逾期未獲共識者，審慎考量是否繼續辦理，但依行政程序法第 4 條、第 7 條、第 8 條規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，無論於構成要件之解釋涵攝或法律效果的裁量選擇都應遵守誠實信用及比例原則。如果持反對意見者係屬少數，或僅出自少數地區人民，則基於公眾之利益，即不能因噎廢食，輕言廢止原審核通過處分。且促參案件注意事項第 16 點規定「主辦機關應明定最後疏處期限」，旨在「提示主辦機關對於興辦鄰避設施，應及早與當地民眾溝通協調，以避免與民間機構簽訂投資契約後發生相關抗爭或質疑，影響促參案件之履約及社會觀感」（行政院公共工程委員會 101 年 4 月 23 日工程促字第 10100125960 號函釋意旨，附申訴卷陳證 7），其規範疏處義務之主體原係「主辦機關」，蓋所謂「疏處」，意指疏通調處（溝通協調），促參案件之疏處，尤涉及公共建設之推動，若非由行使公權力之主辦機關出面為之，而任令攸關自身利害之民間投資機構進行，孰能信服？故「疏處」工作乃主辦機關的固有義務，不因民間的參與或承諾而免除」

- (2) 主辦機關未克盡疏處義務而以民間申請人未盡疏處義務為由廢止審核通過處分有違誠信原則及比例原則

最高行政法院又指出：「又依主管機關行政院公共工程委員會訂定之「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」第 2 點規定：「民間自行規劃申請參與公共建設案件，主辦機關與民間應本於創造公共利益之目的，基於合作之觀念，共同推動公共建設。」及第 5 點規定「民間自行備具土地案件之審核作業如下：…(三)主辦機關應先就民間申請人所提計畫是否符合主辦機關政策需求、有無法令禁止事項、所附文件是否符合相關規定、政府可得協助或配合事項、整體計畫之可行性，予以審核。…」，可知民間自行規劃並自行備具土地申請參與公共建設案件，主辦機關於審核時，必定已評估好政府（包括主辦機關）得協助或配合事項、整體計畫之可行性，始會予以審核通過，則其於審核通過後，自應本於創造公共利益之目的，共同合作或協助民間完成該投資興建計畫。故基於體系解釋，主辦機關辦理民間自行規劃案件時，依促參案件注意事項第 69 點準用第 16 點規定，對於屬鄰避設施或位於生態及環境敏感地區案件，縱令民間申請人承諾負擔「疏處」工作，主辦機關仍負有疏處義務，並應與民間申請人共同為之，始為公允，及符法意；如果主辦機關未克盡其固有的疏處義務，卻僅以民間申請人未盡其疏處負擔而廢止其先前所為審核通過處分，即有違誠實信用及比例原則。」

- (3) 原審未查證主辦機關之政策有無變更應廢棄發回

最高行政法院最終廢棄本件原判決，其理由為：「綜上所述，原審以上訴人未克盡其固有疏處義務，不能依促參案件注意事項第 69 點準用第 16 點規定，作成不繼續辦理系爭計畫案後續事宜之原處分（即廢止先前所為審核通過處分），於法雖無不合，但認定上訴人於審核通過系爭計畫案後並未變更其殯葬政策，亦不能依促參案件注意事項第 69 點準用第 59 點規定，作成不繼續辦理系爭計畫案後續事宜之原處分，則有未洽，其進而判決撤銷申訴審議判斷及原處分，自難維持，上訴人聲明將之廢棄，即為有理由。」也就是原判決雖有論及疏處義務及殯葬政策並無變更，但最高行政法院認為殯葬政策有無變更應有詳查之必要，故廢棄原判決發回更審。

其他實務上與因政策中止促參程序有關之判決，可參臺北高等行政法院 95 年度訴字第 2710 號判決及最高行政法院 98 年度判字第 635 號判決<sup>249</sup>。

<sup>249</sup> 上開判決之評釋，參林明鏘(2013)，〈政策中止促參程序之法律爭議—評台北高行 95 年訴字第 2710 號判決及最高行 98 年判字第 635 號判決〉，《東吳法律學報》，25 卷 1 期，頁 49-73。

## 二、營運階段所發生之爭議—交九轉運站費率變更

此類爭議發生在設施已興建完畢並開始營運之階段，例如交九轉運站設施費率變更之爭議，以下依據最高行政法院判決簡介如下<sup>250</sup>：

### (一) 背景事實

緣上訴人、交通部臺灣鐵路管理局、臺北市政府捷運工程局等於民國 93 年 12 月 27 日共同與被上訴人簽訂「臺北車站特定專用區交九用地開發經營契約」(下稱「系爭契約」)，依契約第 9 條「營運」第 5 項後段規定：「轉運站相關設施應採機場經營模式，並應優先租予經政府核准之客運業者，其相關費率標準須報主管機關審核通過。」上訴人為審核該規定之設施費率，於 97 年 9 月 17 日頒訂「臺北市客運轉運站費率審核作業要點」(下稱費率審核要點)。旋以 98 年 3 月 3 日府交運字第 09830493800 號函(下稱 98 年 3 月 3 日函)核定臺北轉運站設施租金費率(下稱原處分)。被上訴人不服，提起訴願，經交通部認被上訴人對上訴人 98 年 3 月 3 日函所為臺北轉運站設施租金費率之核定不服，係屬契約爭議，尚非訴願審議範疇，以 98 年 6 月 22 日交訴字第 0980040043 號訴願決定不受理。被上訴人仍不服，提起行政訴訟，經原審法院 98 年度訴字第 1774 號判決認 98 年 3 月 3 日函性質上係屬行政處分，乃撤銷上開訴願決定，著由交通部另為適法之處理。兩造均不服，提起上訴，經本院 100 年度判字第 1875 號判決駁回確定。交通部遂以 101 年 2 月 23 日交訴字第 1015002871 號訴願決定駁回被上訴人之訴願。被上訴人不服，提起本件行政訴訟，經原審法院以 101 年度訴字第 606 號判決撤銷訴願決定及原處分；上訴人不服，遂提起本件上訴。

### (二) 爭點

上訴人(按：主辦機關)依據促參法第 49 條規定頒布系爭費率審核要點規定設施費率之訂定及調整應經主管機關核定之程序是否與法律保留原則有違？本件費率核定程序上有無違法？

### (三) 法院見解

1. 促參法既已規定費率標準等事項應經主管機關依法核定，則主管機關就其程序及方式有一定形成空間

最高行政法院認為：「按民間機構參與之公共建設屬公用事業者，其營運費率標準、調整時機及方式與社會大眾息息相關，雖應令民間機構保有自主性以確保其投資收益，然為平衡社會公益，費率之訂定及調整仍應經主管機關核定，90 年 10 月 31 日修正之促參法乃於第 49 條規定民間機構擬定之營運費率標準、調整時機及方式，應經各該公用事業主管機關依法核定。至各該公用事業主管機關應如何執行前揭職權之程序及

<sup>250</sup> 一審臺北高等行政法院 101 年度訴字第 606 號，上訴審最高行政法院 102 年度判字第 796 號判決駁回上訴確定。

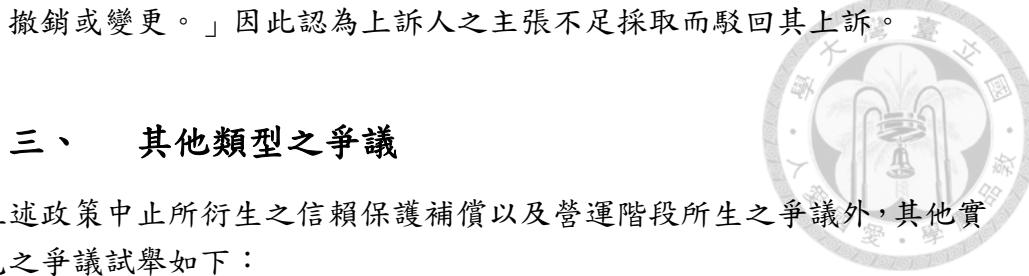
方式，於法無明文情形下，自容許其有一定之形成空間，苟其履行之程序及方式未違背行政程序法規定之相關法則，自當予以尊重，難認其違法。上訴人為系爭轉運站交通建設之主管機關，為公正、客觀審核轉運站費率，俾制定合理費率、提昇大眾運輸服務環境，以執行促參法第 49 條規定之職權，而於 97 年 9 月 17 日訂頒系爭費率審核要點（參要點第 1 條規定），且已依行政程序法第 160 條規定下達與發布，性質上屬執行促參法之關於機關內部組織、事務分配、業務處理方式之一般作業性、細節性之行政規則，與法律保留原則無違，原判決就此亦論述甚明，核無不合。」

## 2. 費率之核定與消費大眾之權益有關

最高行政法院另指出：「系爭轉運站費率依費率審核要點第 2 點規定，指轉運站內供客運業者使用之設施租金及勞務費用。查客運業者就其利用轉運站設施運送旅客收取報酬之角度，雖為營運者，然就轉運站設施之租用關係，則屬消費者，但其支付予上訴人之費用，又勢必轉嫁於搭乘客運之消費大眾；可見系爭轉運站費率之核定，不僅攸關被上訴人公司權益，尚及於搭乘客運之消費大眾之權益；上訴人為廣徵各界意見，設立轉運站費率審查會議，以合議制方式決定費率，再以上訴人名義作成核定處分，對上訴人而言並無不利，且依上所述，委員會委員之產生屬上訴人內部組織形成方式，自享有決定權。」

## 3. 費率審查會會議之決定應享有判斷餘地

最高行政法院復認為：「本件費率審查會會議，依上開費率審核要點第 5 條規定，其成員包括不同屬性及專業之代表，透過合議制及公開審議程序，獨立行使職權，則其共同作成之決定，應享有判斷餘地，並受法院之尊重，法院僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更。」、「次按系爭轉運站之費率，依費率審核要點第 3 條、第 4 條、第 8 條規定，應由轉運站經營者（本件為被上訴人）提出包含費率計算公式及各項營運成本金額內容之費率方案，經臺北市公共運輸處（下稱公共運輸處）、臺北市政府交通局（下稱交通局）初核、複核後，召開審查會議審核通過，再由交通局簽報上訴人核定。可見被上訴人所提方案應僅屬建議性質，上訴人保有最終核定權限，且被上訴人提出之各項營運成本為審查會審核決定費率之重要參數。又上訴人核定費率之目的既在於平衡被上訴人之投資收益及社會公益，則被上訴人之投資成本應為費率之底限，自應以審查時所獲知最貼近真實成本之資料作為審查之基礎，若非如此，亦應有合理正當之理由，否則其作成之決定，恐有出於錯誤之事實認定或不完全資訊之疑慮，亦與誠實信用及有利不利一律注意之正當行政程序原則不符，而有恣意濫用情事，法院仍得予



### 三、其他類型之爭議

除上述政策中止所衍生之信賴保護補償以及營運階段所生之爭議外，其他實務上可見之爭議試舉如下：

#### (一) 與第三人有關之爭議

##### 1. 第三人提起撤銷環境影響評估訴訟

由於部分民間事業者所辦理之事業，依法須經環境影響評估程序，實務上曾發生環評審查委員會審議後已作成「有條件通過環境影響評估審查之結論」，然因第三人提起撤銷環評審查結論之行政訴訟，經行政法院判決認定環評審查結論違法而撤銷環評結論，進而導致事業無法繼續實施，以致爭執之案例。

例如最高行政法院 103 年度判字第 179 號判決<sup>251</sup>，本件判決之概要為被上訴人新竹縣政府辦理民間機構興建營運一般事業廢棄物最終處置場設置 BOO 計畫，經上訴人參與並提出環境影響說明書送審，被上訴人召開環評審查後有條件通過審查，而第三人提起行政訴訟撤銷原訴願決定及環評審查結論之處分確定。本件上訴人主要爭執者為其就環評過程中未有提供不正確資料或不為完全陳述，且上訴人已獲被上訴人評定為最優申請人並已簽訂 BOO 契約支出鉅額成本，若被上訴人任意撤銷最優申請人之行政處分，將使上訴人權益受損且對公共利益有重大危害等。原審認為上述撤銷環評結論之判決中<sup>252</sup>，上訴人以獨立參加人身分參加，業已確認「環評審查委員係依偉盟公司所提供之錯誤之事實或不完全之資訊，審查系爭開發行為對環境有否重大影響之虞，應否續行第二階段環評，足認此項瑕疵對認定原處分是否違法而應予撤銷，關係重大。」，且上訴人於環說書前後記載不符已屬甚明，且係在環說書首頁之最重要之「環境敏感區位及特定目地區位限制調查表」為不實記載，有致審查委員陷於錯誤之意圖應足認定等理由，且上訴人既已參加訴訟，則依行政訴訟法第 213 條<sup>253</sup>暨第 47 條<sup>254</sup>規定該判決對於上訴人亦發生既判力，上訴人自不得再為相反之主張，故上訴人之理由並無可採。最高行政法院認為原審所持之結論並無違誤，並且表示：「環說書之審

<sup>251</sup> 本件第一審為臺北高等行政法院 101 年度訴字第 948 號判決。

<sup>252</sup> 本件第一審為臺北高等行政法院 94 年度訴字第 944 號判決，上訴審最高行政法院 98 年度判字第 772 號判決，更一審為臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 95 號判決，上訴審最高行政法院 100 年度判字第 1040 號判決駁回確定。

<sup>253</sup> 行政訴訟法第 213 條：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」

<sup>254</sup> 行政訴訟法第 47 條：「判決對於經行政法院依第四十一條及第四十二條規定，裁定命其參加或許其參加而未為參加者，亦有效力。」

查結論乃申請人得被評定為最優申請人之基礎（條件），上訴人作為符合申請人資格條件之上述有條件通過環評審查結論，既經前確定判決撤銷確定，已溯及失其效力，回復至未作審查結論狀態，因此，上訴人於系爭促參案評決時，自不具備被評定為最優申請人之資格，則被上訴人評定上訴人為最優申請人之授益行政處分因之存有違法瑕疵，如無行政程序法第 117 條第但書規定情形，被上訴人自得依同法第 117 條前段規定予以撤銷。原判決已就被上訴人撤銷上訴人被評定為最優申請人之行政處分，符合上開行政程序法第 117 條規定，上訴人並無信賴值得保護情形，且上訴人與被上訴人簽訂系爭 BOO 契約所支出之成本，顯未大於撤銷原處分所欲維護而無法以金錢衡量之公益，況被上訴人之所以作成原處分，係基於上訴人提出之環說書有記載錯誤事實或不完全資訊之重大瑕疵，致其環評審查結論遭法院認定違法判決撤銷而來，原處分所引發之新竹縣當地垃圾廢棄物無法解決等問題，上訴人本有可歸責之重大因素，及系爭有條件通過環評審查結論經前確定判決撤銷，已溯及失效，縱日後重啟環評審查程序，上訴人補正資料並獲審查通過，所取得之審查結論，其作成生效日已無法回溯到上訴人為本件促參案申請時等節論述甚詳，無違論理及經驗法則。」補充有關既判力及信賴保護之相關論述後駁回上訴。

## 2. 第三人不服未獲選為最優先申請人

其他因第三人所起之爭議，像是未獲選為最優先申請人之事業者，因不服評選結果而提起行政訴訟要求撤銷評選決定，如最高行政法院 100 判字第 1927 號判決<sup>255</sup>，本件上訴人國統公司參與主辦機關經濟部授權臺灣自來水股份有限公司(下稱臺水公司)辦理之「民間參與增建馬公 5,500 噸海水淡化廠興建及營運案」，不服另一上訴人臺水公司評選參加人為最優申請人之評選結果，認為評選結果違反促參法及本件促參案申請須知

最終最高行政法院以本件促參案近乎興建完成且部分已開始運作，如須拆除將導致民眾權益受到影響，且上訴人因違法處分所受之損失等與公益受影響程度相比尚屬輕微，故駁回上訴：「原審 98 年 12 月 24 日履勘現場時，千附水資源公司興建及整建之海淡廠其土木結構及海水淡化技術流程之相關設施，大部分均已施作，且部分已進行運作。是本促參案既已進行至履約興建期間之後段，則撤銷原處分、異議處理結果，該等大部分已完工並部分開始運作之海淡廠及其設施等公共財需再耗費鉅資予以拆除，且已運作部分因此停止供水，對於該地區用水民眾權益必受影響。縱如上訴人國統公司主張撤銷後應重啟甄審程序，非原判決所稱重新辦理招商申請，仍需再經評選、議約、簽約、興建等程序，費時曠日勢所難免，就殷望淡水供應之澎湖地區，

<sup>255</sup> 本件第一審為臺中高等行政法院 98 年度訴字第 206 號判決。

自緩不濟急，對於馬公、澎湖本島及望安離島計劃供水地區建設、觀光旅遊休閒活動之發展及居民用水等公共利益損害自屬重大。反之，維持原處分及異議處理結果，上開公共利益之實現指日可待，而上訴人國統公司因該違法處分所受損害僅備標之損失 7,105,784 元，將來賠償程度、防止方法與上開公益受影響程度相比，尚屬輕微。」<sup>256</sup>

其他類似案例，如「日月潭觀光旅館促進民間投資開發計畫」案<sup>257</sup>，本案上訴人不服被上訴人(按：南投縣政府)選定參加人為最優申請人之甄審結果而提出異議，對於被上訴人處理異議之結果仍不服，經向行政院公共工程委員會提出申訴，撤銷原異議處理結果後，被上訴人另函為異議處理。然上訴人對於異議之處理結果仍然不服，再次提起申訴，公共工程委員會第二次撤銷被上訴人之異議處理結果。肆經被上訴人再次另函異議處理，上訴人仍舊不服處理結果(第三次異議處理結果)，第三次提起申訴，經公共工程委員會駁回上訴人之申訴後，提起本件行政訴訟，經原審判決駁回。

本件最高行政法院以裁定駁回上訴人之上訴，其理由在於「有關『綜合評審結果』部分，已將有關原有工程會所質疑之處予以重新召開甄審會，且就工程會前次申訴審議判斷書中所指摘之處，亦均逐一詳加說明。甄審會委員於第3次異議處理階段雖理由說明有簡略之嫌。然應審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量有無違法或顯然不當之情事，而甄審會之決定屬合議制之決定方式，其共同結論必須足以統合甄審會之決定內涵，且個別委員依其性質應獨立行使職權，則其決定理由之詳盡形成，確有非被上訴人所得強求者。是以如不能指出甄審會之決定有違反程序規定、違法或顯然不當之情事者，本尚難以理由之疏略而對被上訴人苛責，因認被上訴人所為之桐核麥公司為合格申請人之處分、異議處理結果並無違誤」。

### (二) 設計興建階段常見爭議

此類爭議與風險分擔指引所設想之爭議相當類似，例如不可抗力情事發生時之認定、許可及認可取得遲延所生效果之爭議、設計興建成本超出預期等。

### (三) 營運階段常見爭議

如不可抗力情事發生時之認定、調整營運項目所生之爭議。此外，亦可能因設施之營運而造成第三人之損害，進而可能衍生國家賠償責任之問題<sup>258</sup>。

<sup>256</sup> 有關本件判決之評析，可參劉建宏(2014)，〈公私協力合作模式紛爭解決機制之困境〉，《月旦法學雜誌》，234期，頁110-114。

<sup>257</sup> 第一審臺中高等行政法院98年度訴字第181號判決，上訴審最高行政法院100年度裁字第1032號裁定駁回上訴確定。

<sup>258</sup> 關於民間參與公共建設之國家賠償責任相關討論，參詹鎮榮(2009)，〈民間參與公共建設之國家賠償責任〉，《憲政時代》，34卷4期，頁421-446。



## 貳、 現行紛爭解決機制

關於我國法下促參案件發生爭議時之解決機制，應區分促參爭議所屬階段而定。在促參案件之申請及審核程序階段，我國實務見解多採取「雙階理論」<sup>259</sup>，認為屬於公法上爭議，故有關此階段之爭執，原則上應循訴願及行政訴訟為之。不過促參法第 47 條第 1 項既已明文：「參與公共建設之申請人與主辦機關關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。」，準用政府採購法第六章爭議處理之規定。此外，同條第 2 項並授權主管機關財政部訂定「民間參與公共建設申請及審核程序爭議處理規則」(下稱爭議處理規則)，則可得知有關促參案件之申請及審核程序，應適用異議及申訴制度。

爭議處理規則第 2 條明訂：「參與公共建設之申請人(以下簡稱申請人)對於主辦機關辦理由政府規劃公告徵求民間參與或由民間自行規劃申請參與公共建設案件之申請及審核程序，認為違反本法及有關法令，致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向主辦機關提出異議…」係採取異議方式，由主辦機關處理異議，若異議人對異議之處理結果不服，或主辦機關逾期(收受異議書之次日起 20 日內，同規則第 5 條參照)不處理時，異議人得書面向促參申訴審議會提出申訴(同規則第 7 條參照)。申訴經受理後<sup>260</sup>，由申訴審議會主任委員指定委員 1 至 3 人為預審委員，進行實體審查(同規則第 16 條)，預審委員應做成預審意見，載明處理經過並檢送相關卷證文件提交申訴審議會委員會議審議(同規則第 24 條)。申訴過程得僅就書面審議之，不過申訴審議委員會亦得依職權或申請通知申訴人、主辦機關及利害關係人陳述意見，並可囑託鑑定機關鑑定(同規則第 18 條)。申訴審議會委員會

<sup>259</sup> 有關行政法上雙階理論之論述，學說及實務上討論甚豐，惟此非本文所關注之核心，相關討論在此省略。學者詹鎮榮認為促參法第 47 條將甄審決定與 BOT 投資契約履約之法律關係割裂評價，應可得知立法者係有異將前者之爭議處理採取公法救濟途徑解決。詳細討論參詹鎮榮(2006)，〈促進民間參與公共建設法之現實與理論－評台北高等行政法院之 ETC 相關裁判〉，《月旦法學雜誌》，134 期，頁 50-52；程明修(2006)，〈公私協力契約相對人之選任爭議－以最高行政法院九十五年判字第一二三九號判決(ETC 案)之若干爭點為中心〉，《月旦法學雜誌》，138 期，頁 28-37；林明鏘(2006)，〈促進民間參與公共建設法事件法律性質之分析〉，《台灣本土法學雜誌》，82 期，頁 218-225；林明鏘(2006)，〈ETC 判決與公益原則〉，收錄於：吳志光、陳英鈴、林明鏘著(2016)，《公私協力相關法制規定》，台北：元照，頁 72 以下；謝承益(2010)，《論促進民間參與公共建設法案件之暫時權利保護機制》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，頁 30-41。關於討論 ETC 案之日本文獻，可參蔡秀卿(2010)，〈台灣における協働論—PFI 法と ETC 事件を中心にして〉，《法律時報》，82 卷 1 号，頁 88-92。

<sup>260</sup> 依據爭議處理規則第 14 條規定，有下列情形者申訴審議會委員會議應為不受理決定：「一、申訴逾越法定期間者。二、申訴不合法定程式不能補正，或經通知限期補正屆期未補正者。三、對於已經審議判斷或已經撤回之申訴事件復為同一之申訴者。四、主辦機關自行依申訴人之請求，撤銷、廢止或變更其處理結果者。五、申訴人不適格者。六、非屬民間參與公共建設案件者。七、其他不予受理之情事者。」

議受理審理後，應指出主辦機關有無違反促參法及有關法令，如經指明有違反者，則主辦機關應另為適法之處置(同規則第 26 條第 1 項參照)。有關申訴之審議期間，原則上為收受申訴書之次日起 40 日內作成判斷，必要時得延長 40 日(同規則第 27 條第 1 項)。審議判斷視同訴願決定<sup>261</sup>，若不服審議判斷則應向高等行政法院提起行政訴訟(同規則第 30 條第 1 項參照)。有論者指出，異議及申訴程序具有行政訴訟前置程序程序之性質，在專業性法理上類似稅務案件之復查及再復查程序，可由原機關自省外，經由過程中專門職業人員參與審查，亦可對於申訴案件之技術面爭執提出較具說服力之方式，而易使當事人接受，對於紛爭之解決上應有正面之貢獻<sup>262</sup>。

而與投資契約有關之爭議<sup>263</sup>，促參法僅在第 11 條規定：「主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性，記載下列事項：…八、爭議處理及仲裁條款」，並未具體指明應採取何種方式，而促參法施行細則第 22 條第 2 項則規定：「主辦單位與民間機構簽訂投資契約，『應明定』由雙方組成協調委員會，協商處理契約履行及其爭議事項」<sup>264</sup>，現行投資契約多已包含協調委員會制度在內，例如行政院公共工程委員會在 2010 年所公布之「促參案件招商文件及投資契約參考範本(下稱「契約範本」)<sup>265</sup>為例，其對於促參案件爭議主要採取三階段模式，在契約範本第 24 章爭議處理及仲裁規定契約雙

<sup>261</sup> 促參法第 47 條準用政府採購法第 83 條規定，申訴審議判斷視為訴願決定。

<sup>262</sup> 參林明鏘(2009)，〈工程與法律教學研究之科際整合：以臺大小巨蛋判決為例〉，《臺大法學論叢》，38 卷 3 期，頁 128。

<sup>263</sup> 關於投資契約究屬行政契約或私法契約，學說及實務上似無定論，在許多個案中法院依據契約標的是否發生公法上之權利義務變動，來判斷屬於行政契約或民事契約，例如臺北高等行政法院 92 年度訴字第 721 號裁定。參王文宇、陳正倉(2015)。《BOT 法制的機遇與挑戰—台灣經驗》，國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 104 年度研究計畫期末報告，頁 29-30。另有論者認為促參法第 12 條既已明示依據民事法律，則 BOT 契約應屬私法契約無疑，參呂紹凡(2003)，〈BOT 特許合約期前終止之相關介紹〉，《萬國法律》，129 期，頁 3。有關公法契約及私法契約之區別標準，參林明昕(2005)，〈行政契約法上實務問題之回顧—兼論公、私法契約之區別一〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，頁 268 以下；李建良(2008)，〈行政契約與私法契約區分的新思維—從「青年公園設施委託經營管理維護契約」定性問題談起〉，《月旦法學雜誌》，157 期，頁 304-324。

<sup>264</sup> 於 2008 年修正，有關修正前促參案件是否亦應追加，行政院公共工程委員會以 97 年 5 月 26 日工程技字第 09700198870 號函釋表示：「為利能及時因應促參案件投資契約履行階段所生疑義進行協調，增進處理效率，並利契約順利執行，本會已於 97 年 1 月 21 日工程技字第 0970012610 號令修正發布促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)施行細則第 22 條第 2 項「投資契約，『應』明定協調委員會之組成時機、方式及運作機制」。至 97 年 1 月 21 日前已依促參法簽定之投資契約，不適用前開修正條文…有關已於 97 年 1 月 21 日前已簽訂之投資契約是否增訂協調委員會機制乙節，得經主辦機關及民間機構雙方協議後同意辦理修約。」同會 100 年 10 月 11 日工程促字第 1000361750 號函釋亦執同見解，另表示修約時應注意促參法第 12 條及機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項(已廢止)第 8 章修約規定，上述函釋引用自王寶玲(2012)，《促參履約爭議協調委員會運作機制之研析》，行政院公共工程委員會專案服務案，頁 15-16；另參蘇南(2011)，〈BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究〉，《國立中正大學法學集刊》，35 期，頁 188-191。

<sup>265</sup> 有關促參投資契約範本之簡介，見財政部推動促參司網頁，

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=XWxWjeG5CQk%3d>，2017/6/8 最後瀏覽。

方就契約有關之事項發生爭議時，首先雙方應本於誠信原則以協商方式處理，其次，如無法以協商方式解決，雙方均得提送協調委員會決議之(參第 24.1 條)，協調委員會應在投資契約簽訂後○○日內依據協調委員會組織章程設立(參第 24.2.1 條)，契約當事人就投資契約所載之事項或協調契約履行之任何爭議，於提付仲裁或提起訴訟或其他救濟程序前，應先依本契約之程序提交協調委員會處理，但一方之請求權有罹於時效之虞者不在此限(參第 24.2.2 條)。有關協調委員會所作成之決議，除任一方收受決議後以書面提出不服或異議外，視為協調成立(參第 24.2.3 條)。最後，若協調委員會在一定期間內無法作成決議，或一方請求召集協調委員會，但經過一定期間後仍無法召開時，提出調解之一方始可依據契約約定提起仲裁或訴訟(參第 24.2.4 條)。簡言之，契約當事人遇上契約解釋或履約上相關爭議時，首先應先進行協商，若協商不成，則召開協調委員會，由協調委員會作成決議以定紛止爭，然如無法達成決議時，則進入契約所規定之仲裁程序<sup>266</sup>或訴訟程序，以上述三步驟解決糾紛。

表 45 協調委員會、仲裁以及訴訟途徑之比較表列如下<sup>267</sup>：

紛爭解決途徑	協調委員會協調	仲裁程序	訴訟程序
審理機關、主體及相關程序	1.投資契約，應明定協調委員會之組成時機、方式及運作機制。 2.協調過程及程序較有彈性。	當事人得合意選擇： 1.仲裁機構 2.仲裁程序規則 3.仲裁地點 4.仲裁人 5.仲裁準據法 6.仲裁語言	1.當事人得合意選擇管轄法院及準據法(僅限涉外案件)。 2.法官人選由法院分案規則決定。 3.須嚴格依照訴訟法定程序進行，較無彈性。
提起要件	限於簽訂投資契約後，依法得和	須有書面仲裁協議且依法得和解	1.不得有仲裁協議，否則法院應

<sup>266</sup> 有關 BOT 投資契約仲裁程序之介紹，見蘇南(2011)，〈BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究〉，《國立中正大學法學集刊》，35 期，頁 191-198。早期行政院在送交立法院審查之促參法草案版本中，曾明文擬制仲裁條款，參立法院公報第 89 卷第 9 其院會紀錄頁 178、228，行政院版本之促參法第 56 條原規定：「主辦機關與民間機構依本法簽定投資契約所生之爭議，應先行協商；協商不成時，不論有無訂立仲裁協議，均得進行仲裁。」轉引自許登科(2015)，〈BOT 爭議仲裁之行政法觀點〉，《月旦裁判時報》，36 期，頁 66。

<sup>267</sup> 本表引用自王寶玲(2012)，《促參履約爭議協調委員會運作機制之研析》，行政院公共工程委員會專案服務案，頁 9-12。由本文另行加筆而成，此外，原表格另有一欄臚列政府採購法第 85-1 條第 4 項所授權之採購履約爭議調解規則所採取之申訴會調解模式，惟此僅限依據政府採購法所實施之採購案件，對於促參案件並無適用之餘地，故本文在此省略。

	解之民事法律關係。	者為限。(仲裁法第 1 條)	依他方聲請裁定停止訴訟程序並命一定期間提出仲裁。(仲裁法第 4 條) 2.不服仲裁判斷而依仲裁法第 40 條以下規定提起撤銷仲裁判斷之訴。
審理期間	依據投資契約所規定之時程而定。	6 個月,必要時得延長 3 個月。(仲裁法第 8 條)	三級三審制審理時間約 4 年 4 個月。(各級法院辦案期限實施要點第 2 點加總)
費用	最低,協調委員為無給職,但得酌給必要費用。	較高,依據投資契約標的而定。	依據民事訴訟法規定繳納裁判費用及訴訟費用。一般情形多較仲裁高,此外考量訴訟時程律師費用通常較高。
專門知識	投資契約中可規定協調委員應具備一定專門知識,必要時得委外鑑定。	可選任具備專門知識之仲裁人,仲裁過程中可委外鑑定,並可為必要之調查。	由法官審理,通常須仰賴鑑定機關提供專業意見。
意見陳述及雙方對立性	可由律師代為陳述或當事人自行陳述,過程對立性較低。	多由律師代為攻擊、防禦,惟當事人亦可自行表達意見,過程對立性較低。	具高度技術性,通常由律師代為攻擊、防禦,雙方對立性較高。
保密	以不公開為原則。	原則上採不公開審理,惟雙方另有約定時可公開仲裁程序。(仲裁法第 23 條)	除有民事訴訟法第 195-1 條及 270-1 條情形外原則上應公開審理。
審理基礎	由協調委員會依	由仲裁人半數意	由法官依據投資



	據投資契約所定方式決議，通常採共識決，表決為例外，決議不得抵觸合約及法律。	見評議之，較能兼顧實務運作之需求。經兩造當事人同意時，得適用衡平原則作為判斷之基礎。 (仲裁法第 31 條)	契約及法律審理。
效力	1. 協調是否成立依照當事人自主意思而定。 2. 協調成立者僅具備民事和解契約之效力。	仲裁判斷與法院之確定判決有同一效力。經聲請法院裁定後得強制執行。(部分情形可約定毋須經法院裁定)(仲裁法第 37 條)	法院之確定終局判決得為執行名義。(強制執行法第 4 條)

### 第三節 與日本 PFI 法之比較與借鏡

本文經由以上之整理，探討日本 PFI 法之法制與實務層面運作之樣貌，並且提出我國獎參條例及促參法之若干問題。為求進一步探討兩國之間在制度上之差異，以下本文將就數個面向彙整其異同之處，並且提出本文建議。

#### 壹、 制度方面

關於促參法及 PFI 法在制度上之異同，為避免去脈絡化而淪為單純之條文比較，本文以下將納入兩者在制度上之精神、制定背景，探討相似部分及相異部分說明。

##### 一、相似部分

首先在相似部分，促參法與 PFI 法兩者均係規範民間參與公共建設投資之法律，因此，應可將 PFI 法理解為類似促參法之存在。制定背景都是在國家財政支出擴大以及對於公共服務要求之增加下，為尋找節約公共支出的同時，亦可維持公共服務之提供所誕生，民間事業者之任務均包含在設計、興建、維持管理及營運業務。在事業方式上，PFI 法雖未明文規定，但與我國促參法第 8 條所規定之事業方式並無太大差異。兩者在優待措施上均給予用地取得之協助、租稅優惠、租金優惠，唯一差別在於促參法無法給予民間事業者直接補貼，而 PFI 法容許國家或地方公共團體給予民間事業者補貼。關於紛爭解決機制，在評選階段所生之爭執，兩者均定性為公法上爭議，故採取公法救濟途徑；而有關投資契約之爭議，由於促參法及 PFI 制度下均定性為民事契約，故皆採取民事途徑解決。雖然促參法係設立協調委員會而 PFI 制度係設立關係人會議，表面上名義不同，不過本質

上均是作為解決紛爭之第一步驟，此點並無二致。至餘後續仲裁或訴訟程序，兩者均相同。

表 46 促參法與 PFI 法之比較表<sup>268</sup>

項目	促參法	PFI 法
制定背景	國家財政支出擴大及對於公共服務要求之增加。	國家財政狀況不佳、對於公共服務要求之增加、作為地方過疏化振興地方經濟之對策。
事業方式	BOT、有償 BTO、無償 BTO、ROT、OT、BOO 及其他主管機關核定之方式。(促參 8)	BOT、BTO、BLO、BLT、BT、BOO、ROT 等(PFI 法未明文規定)
民間事業者之任務	公共設施全部或一部之新建、增建、改建、修建或營運工作。	公共設施全部或一部之設計、興建、維持管理及營運業務。
優待措施	1.用地取得上之協助 2.融資優惠(提供低利貸款補貼利息) 3.租金優惠 4.稅賦優惠(一定期間免徵營所稅、進口關稅、契稅、地價稅、房屋稅減免等)	1.用地取得上之協助 2.融資優惠(提供地利貸款) 3.給予補助金 4.無償提供國有財產或租金優惠。 5.稅賦優惠(依據事業方式部分不課徵固定資產稅、不動產取得稅、都市計畫稅等)
評選階段之爭議處理	異議→申訴→行政訴訟	不服申立(訴願)→行政訴訟
投資契約之爭議處理	協調委員會 仲裁 民事訴訟	關係人協調會議 裁定人程序(包含仲裁) 調解或和解 民事訴訟
事業類型	按照現行促參法規定下僅存在類似獨立採算型(BOT、BTO 等)及政府給予補貼或補助之合資型。不存在購買服務型	購買服務型 獨立採算型 合資型

<sup>268</sup> 本文自製。

項目	促參法	PFI 法
	事業。	
公共設施 (差異處以黑體紅字表示)	<p>促參法第 3 條：</p> <p>一、交通建設及共同管道。</p> <p>二、環境污染防治設施。</p> <p>三、污水下水道、自來水及水利設施。</p> <p>四、衛生醫療設施。</p> <p>五、社會及勞工福利設施。</p> <p>六、文教設施。</p> <p>七、觀光遊憩設施。</p> <p>八、電業設施及公用氣體燃料設施。</p> <p>九、運動設施。</p> <p>十、公園綠地設施。</p> <p>十一、工業、商業及科技設施。</p> <p>十二、<b>新市鎮開發</b>。</p> <p>十三、<b>農業設施</b>。</p> <p>十四、政府廳舍設施。</p>	<p>PFI 法第 2 條：</p> <p>一、道路、鐵路、港灣、機場、河川、公園、下水道、工業用水道等公共設施。</p> <p>二、廳舍、宿舍等公用設施。</p> <p>三、出租住宅及教育文化設施、廢棄物處理設施、醫療設施、社會福利設施、<b>更生保護設施</b>、停車場、地下街等公益性設施。</p> <p>四、資訊通信設施、供熱設施、新能源設施、回收設施(廢棄物處理設施除外)、觀光設施及研究設施。</p> <p>五、<b>船舶、飛行器等運送設施及人工衛星</b>(包含使其運作所必要之設施)。</p>
事業者構成之要求	依公司設立之公司或經主辦機關核定之私人。	民間事業者組成具備獨立人格之 SPC。
事業甄選方式	<p>1. 資格審查</p> <p>2. 綜合評估</p> <p>2.1 總評分法</p> <p>2.2 評分單價法</p> <p>2.3 序位法</p>	<p>1. 資格審查</p> <p>2. 綜合評估</p> <p>2.1 競爭性對話方式</p> <p>2.2 綜合評估方式</p>
公共設施經營權制度	無	有
事業經營困難之對策	<p>強制接管(促參 53)<sup>269</sup></p> <p>介入權(促參 11、52)</p>	<p>無強制接管制度。</p> <p>關於介入權之行使，法無明文，規範在契約指引中。實務上係以公共</p>

<sup>269</sup> 有關強制接管法制之介紹，可參洪士茗(2014)。《論民間參與公共建設之強制接管法制－以重大交通建設為中心－》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。

項目	促參法	PFI 法
		設施之管理者與金融機構之間所締結之直接協定等行使介入權。
投資契約之定性	民事契約。(促參 12) 但曾有行政法院判決認為屬行政契約 <sup>270</sup> 。	未規定。一般均認為係民事契約 <sup>271</sup> 。
人員派遣協助措施	無	規制鬆綁 公務員派遣制度
特色	通案立法 民間最大參與 政府最大審慎 <sup>272</sup> 平等互惠與誠信原則 <sup>273</sup>	通案立法 民間最大參與 發揮民間創意與效率 風險分擔 追求 VFM

## 二、相異部分

從制度特色上來看，促參法講求政府最大審慎，因此給予政府許多介入與參與之權力；而 PFI 法係秉持公共設施之管理者及民間事業者之間的合作，以最大限度尊重民間事業者之創意思考及技術，原則上不干涉民間事業者事業實施之發想與設計。此外，PFI 追求最大財務價值 VFM，而此點並未體現在現行促參評估機制上。同時，PFI 注重風險最適分擔以及預先臚列事業所有風險，而現行促參評估較少在風險分擔與評估上著墨。有關其他制度上之差異，本文認為僅係立法選擇上之不同，並無孰優孰劣，因此僅列出提供參考。此外，在民間事業者之構成上，雖然 PFI 法並未明文，但在制度上要求民間事業者必須成立 SPC，藉此分散與母公司之間在財務上及經營上之風險，而我國促參法並未要求民間機構須為促參案件另行成立公司，此點應與實務上多數促參案件僅係由單一公司參加投標，而非如同日本多係數件公司組成聯盟參與投標之故。

<sup>270</sup> 例如臺北高等行政法院 95 年度訴字第 2710 號判決即認為 BOT 投資契約屬於行政契約，理由在於殊難想像若 BOT 案件屬於私法契約，則為何具有促參法第 52 條及第 53 條由單方當事人變更契約內容之規定。有關本號判決之評析，參林明鏘(2007)，〈BOT 契約與給付拒絕－評台北高等行政法院九五年訴字第 2710 號判決〉，《台灣本土法學》，95 期，頁 229-234。在 2010 年行政院所提出之促參法修正草案中曾增訂第 12 條第 2 項，明定主辦機關與民間機構依本法所訂之投資契約，其因履約所生之爭訟，由普通法院管轄。不過此版本並未通過。參立法院網頁，<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/991223/7.pdf>，2017/6/15 最後瀏覽；另參王以國(2009)，〈從促參法修正談我國通訊傳播網路產業輔導之法制化〉，《科技法律透析》，21 卷 4 期，頁 25-26。

<sup>271</sup> 美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行 PFI チーム編(2004)，《PFI 実務のエッセンス》，東京：有斐閣，頁 75-76。

<sup>272</sup> 財政部促參司網頁，<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/aboutme/info1.aspx>，2017/6/14 最後瀏覽。

<sup>273</sup> 參陳清秀(2015)。〈公私協力法制合理化方向〉，《台灣法學雜誌》，279 期，頁 67-68。

## 貳、可資借鏡對象

總結以上，本文提出數點建議作為參考。



### 一、資訊公開及透明度

本文在研究過程中，發現日本在 PFI 案件之資訊公開上相當完備，有關事業之實施方針、要求水準書、事業者選定結果及事業契約範本、營運監督結果等資料，均可在該公共設施之管理者網頁中尋得。但翻查我國促參案件之相關資料，大多僅限於招標公告及事業概要，至於事業契約之詳細內容，除少數案件係作為參考範例而公開在財政部促參司網頁之外，其餘大多無法查詢。因此，本文建議為推動促參案件順利實施，應可效法日本作法，將事業契約除去與民間事業者之業務上秘密事項後，公開供公眾閱覽查詢，以提升促參案件之透明度，並可避免官民私相授受之質疑<sup>274</sup>。此外，日本均會公布由甄選委員會所作成之事業評選結果，且會給予講評及各項分數得點(參第三章各案例所附之資料)，而反觀我國大多以保密為由，不公開評選之過程，此點應值得檢討。

### 二、事業種類之多樣化

有關促參法及 PFI 法所規範之事業種類，誠如上述 PFI 法略多於促參法。其中以本文所介紹之監獄設施較具特色，但因我國現行法令並不容許民間經營具有高度公權力行使色彩之監獄設施，故以現況而言，若未修法則無法推行。不過，本文認為可思考提高設施之多樣性，雖然促參法規定許多事業種類，然而實際上部分事業幾乎未曾有促參案例，本文認為應可檢討部分事業未有促參案例之原因。

### 三、VFM 評估機制之考量

現行促參案件在預評估階段雖然有在政策面檢討上納入既有設施每年維護管理預算之預估及外包業務經費等項目，但並未如同 PFI 所要求之 VFM 評估般完整。本文認為可適度在預評估或可行性評估階段，納入 VFM 機制，計算出 PSC 及 PFI-LCC，如果發現  $PSC \leq PFI-LCC$ ，則應檢討停止促參案件之續行而改由政府自辦。因此本文認為應可引進 VFM 評估制度，作為是否實施促參案件之參考依據。

### 四、風險分擔與評估

雖然預評估階段及先期規劃作業均包含風險評估項目，但其內容並不具體。而不論是 VFM 指引或是 PFI 事業契約範例所提出之風險分擔，均較現行促參案件所評估之風險更為詳實，因此本文建議未來制定相關指引時，應充實風險評估

<sup>274</sup> 有關促參甄選委員會違反資訊公開、民眾參與及其他正當行政程序之批評，可參林明鏘(2014)，〈促進民間參與公共建設法制與檢討－從地方自治團體有效管制觀點出發〉，《月旦法學雜誌》，234 期，頁 53-55。

之內容，並可考慮以類似 VFM 指引之方式，預先設想潛在風險，以及適合分擔風險之主體，以利促參案件之順利進行。

### 五、相關子法與指引之訂定

雖然實務上訂定許多與促參相關之子法，但細查其內容，大多是關於不同類型公共設施之接管辦法，甚少與促參案件之實施上有直接相關。而最為廣泛使用之「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項」業已遭到廢止，故目前有關促參案件之指引，僅剩下「促進民間參與公共建設履約爭議協調委員會運作指引」、「促進民間參與公共建設案件權利金設定及調整參考原則」、「機關辦理促進民間參與公共建設案件附屬事業規劃參考原則」、「促進民間參與公共建設案件營運績效評定作業指引」。對照本文所引用及介紹之 PFI 基本方針、VFM 指引、公共設施經營權指引、風險分擔指引、事業實施流程指引、契約指引及注意事項等，顯然並不充分。作為推展促參之手段，應檢討制定各種子法，以完備促參法之規定，並給予主辦機關及民間事業者可茲參考之依據。

### 六、購買服務型事業方式

目前我國法下並不存在購買服務型之事業方式，原則上促參案件都是由民間事業者自行出資，政府僅會支付移轉公共設施之對價(僅限促參法第 8 條所規定之有償 BTO 情形)，故無法採取政府逐年支付服務對價，向民間事業者購買公共服務之模式。有關此點，財政部已經檢討並提出「政府購買公共服務型促參計畫作業原則草案」，應可加速推動，以創造新型態之事業方式。

### 七、相關規制之撤廢

促參法未如同 PFI 法第 76 條明文規定規制鬆綁措施：「國家及地方公共團體，為促進特定事業之實施，應速將有妨礙民間事業者技術之活用及充分發揮其創意思考之規制予以撤廢或鬆綁」。實際上，日本在 PFI 法通過後，鬆綁許多不利於民間事業者參與投資之條文，例如 PFI 法第 11-2 條第 1 項即鬆綁國有財產之出租等限制、第 11 條破除國庫債務負擔行為期間僅能有 10 年之限制，延長到最長 30 年，同時也解除民法第 604 條所規定租賃期間不得逾 20 年之限制。此外，亦緩和地方自治法第 238-4 條規定行政財產原則上不得借貸、讓與、設定私權等限制。此外，經由 2011 年修法納入公共設施經營權後，許多原本無法以 PFI 方式實施之事業即成為可行(參 PFI 基本方針之附表)。本文認為，雖未必有必要如同 PFI 法第 76 條明確指示撤廢或鬆綁有關投資障礙之限制，但亦可全面性檢討現行法令下是否有造成投資者裹足不前之規制或法律上疑慮，由主管機關彙整後，研擬修正，以創造更為健全之投資環境。

## 第五章 結論

本文以日本 PFI 法為主，首先就 PFI 法制之起源、基本理念到運作機制逐一介紹，在實務方面，本文試舉成功及失敗案例各兩件作為考察之對象，在訴訟方面，本文以富田林市市民訴訟以及眾議院赤坂議員宿舍訴訟兩者，探討 PFI 法有關爭議，以下回顧本文之研究結果，並提出未來可研究之課題，以為本文作結。

### 第一節 研究回顧

#### 壹、 PFI 制度之核心：風險分擔及追求 VFM

本文先界定研究範圍限定在日本 PFI 法之法制與實務層面，在研究方法上，以整理實務個案及學說見解為核心，在我國法上則是以促參法及獎參條例為主角，並點出實務運作上若干問題。PFI 法係源自於日本經濟萎靡及地方財政不佳下之產物，其目的在於最有效率地利用稅金並創造最大價值，亦即所謂 VFM，為在事業中獲得最高的 VFM，PFI 法所採取之具體手法，係透過活用民間事業者之創意思考及 Knowhow 以及技術，對於公共主體之設施整備業務中包含設計、興建、維持管理及營運等事業者，在評估後認為適合採行 PFI 手法之事業上優先實施。同時，為確保 PFI 事業不會淪為官民私相收受之溫床，PFI 法要求五原則三主義，除要求事業之公共性以外，又以確保事業徵選流程中之透明性為要務之一，此點亦可在 PFI 基本方針及各類指引中對於透明性之規範上獲得證明。此外，PFI 制度的另一核心在於官民之間適當風險分配機制，藉由事先預估事業實施之諸階段所可能發生之風險，依據風險之特性，交由公部門、私人或由兩者共同分擔，並且將風險分擔轉化為具體金額計入事業費用之中，以確保民間事業者不致負擔過大風險而無法獲利，克服傳統招標上均是由政府單獨發包，原則上風險均由得標人負擔之模式，屏除不適合由私人部門承擔之風險，轉嫁公部門，盡可能達到最高的 VFM。此外，PFI 方式與傳統招標模式最大的差異點在於，傳統招標模式係採取「規格發包」，也就是得標者必須詳實依照發包人所開出之規格，逐一履行契約，對民間事業者而言自由度甚低；而 PFI 方式係採取「性能發包」，發包人僅在業務水準要求書中，開出事業所應達到的最低服務水準，至於設施應如何設計、興建、維持管理或營運，均交由民間事業者自行依據專業知識及經驗發揮，民間事業者擁有高自由度，也因此在部分個案中可發現民間事業者充分發揮所握有之技術與專長，使事業有效率且順利地實施，並且達成官民雙贏之目標。

#### 貳、 PFI 法運作機制與實施流程

在運作機制方面，PFI 法條文編排共分為九章，主要規範 PFI 事業之基本原理原則、實施方針之制頒、事業實施流程、授予公共設施經營權、對事業者之優惠措施以及國家提供之協助等。PFI 法所規範之事業類型十分多樣，從道路、鐵

路、下水道、醫院、學校乃至於監獄等設施均可能以 PFI 方式實施，在事業類型上分為由公共主體向民間事業者購買特定服務之購買服務型、由民間事業者單獨對公眾提供服務並收取費用自負盈虧之獨立採算型，以及部分事業費用由公共設施之管理者支付，部分由民間事業者向使用者收取費用之合資型。PFI 法與我國促參法不同，並未在條文中直接規定可使用之事業方式之種類，不過一般而言係包含 BOT、BTO、BT、BOO、BLT、BLO、RO、RLT、ROT 等方式，另外還有與 PFI 手法十分類似但並非依據 PFI 法所實施之 DBO、DBFO 方式等。

在事業實施流程上，最初係以公共設施之管理者研擬某一事業是否適合以 PFI 方式實施為起始，如認為有以 PFI 方式實施之價值，則公共設施之管理者應即制定並公布實施方針，並且公告徵選民間事業者參與事業，民間事業者應標後，可與公共設施之管理者就實施方針及業務規格等點進行討論，公共設施之管理者組成審查委員會，通常會分為第一階段及第二階段，分階段審查各民間事業者之資格以及所提出之事業計畫，最後綜合評估事業計畫之得分與事業費用之金額，以加權方式選出總分最高者為優先交涉權人，由公共設施之管理者與優先交涉權人議約後簽訂事業契約。事業契約性質上屬於行政契約，關於契約所規範之內容，本文係以內閣府所公布之 PFI 事業契約書範本為基礎，其中規範事業整體相關事項、設計、建設業務之注意事項、監造、維持管理及營運業務之注意事項、營運階段之監督、服務對價之支付方式、服務之內容及對價之變更與改訂、契約期間及契約終止及契約屆滿後之處置措施、有關法令變更及不可抗力因素之因應方式以及紛爭解決機制等。事業契約中亦會規定公共設施之管理者與民間事業者之風險分擔，像是第三人損害賠償責任、物價或利率之變更導致事業成本增加、事業無法繼續實施時之處置等，本文並舉出中央合同廳舍第七號館事業風險分擔為例，說明實務上可能遭遇之風險，以及最適合負擔該風險之主體為何。除上述所介紹之 PFI 方式外，PFI 法另外設有公共設施經營權制度，其是將公部門現有之公共設施委由民間事業者經營，並由民間事業者向使用者收取費用，此手法與傳統的委託經營不同之處在於，公共設施經營權屬於物權，民間事業者可將其設定抵押予融資機構以取得經營事業所需之資金，增加資金籌措及調度上之彈性。

有關爭議處理機制，本文以 PFI 事業契約範例為例，涉及 PFI 事業契約之爭議，原則上係由公共設施之管理者與民間事業者共同協商決定。若無法達成協商，則可交由關係人會議決定。若關係人會議仍無法解決紛爭，則走向仲裁或訴訟途徑。

## 參、 現況統計與實務案例之研討

本文整理日本政府統計現有 PFI 事業數及簽約金額，至 2016 年 3 月底，事業數已達 500 餘件，簽約金額接近 5 兆日圓，常見案例如「教育與文化」、「健康

與環境」以及「城市規劃」等等。此外，本文介紹日本第一例 PFI 方式實施之監獄設施美禰市社會復歸促進中心，探討事業規劃之背景及實施現況，該事業在營運上獲得成功，且為地方帶動工作機會及醫療水平之提升，與地方有著良好的互動關係，在事業實施上採行高科技監控設施，有效降低人力成本並提升安全性，且提供多樣職業訓練，降低再犯率上亦有顯著效果。另一例是日本廳舍整備業務中金額最大之中央合同廳舍第七號館整備事業，本件事業係將舊有的辦公廳舍及古蹟遺址活化再造為重點之一，透過興建官民棟及官方棟兩棟高層建築以及附屬設施，民間事業者可分回官民棟之部分，並經營附屬設施獲得利潤。本件事業在事業監控報告中獲得高分評價，除設施利用許多先進設備降低耗能外，也回收雨水並循環利用，在無障礙設計上也獲得好評，成功保存舊有遺跡。

另一方面，近江八幡市綜合醫療中心及福岡海水浴中心是屬於 PFI 事業破產之例子，福岡海水浴中心本是藉由利用垃圾焚化爐燃燒所生之廢熱加熱海水游泳池以提供居民療養及休憩環境之用，然而事業準備時間不充足以及對於來客數過度樂觀之預測，最終導致事業者不堪虧損進入民事再生階段，設施也隨之中斷營運，本件事業最大的問題在於，未能確切預測使用者數，亦即不正確判斷「需求風險」。次要原因係公共設施之管理者在營運初始階段已接獲民間事業者經營狀況不佳之報告，卻未積極採取輔導或協助措施。作為改善方式，應使民間事業者在投標階段充分了解事業所面臨之需求，改進風險管理措施。

在實務案例上，本文節選富田林市淨化槽 PFI 事業住民訴訟，以及眾議院赤坂議員宿舍案。前者係富田林市之居民不滿富田林市以 PFI 方式實施污水淨化槽事業，市民認為應採取成本較低之下水道方式實施，而非設置淨化槽，進而提起住民訴訟要求市長負擔損害賠償責任並且撤銷 PFI 事業之決定。本件法院審理兩造主張後認為市方面選擇以 PFI 事業實施具備充分理由，且無明顯違法或濫用職權之處，故駁回原告等人之訴。本件訴訟之意義係 PFI 事業作為推行公共服務方式之一，亦須與其他可行方案進行詳細比較，衡量其他事業方式所需之花費、時程及提供公共服務之品質等因素，否則即會有受到質疑與挑戰之可能。第二件案例則是日本首例 PFI 事業訴訟，具有一定程度之代表性，然而自 2003 年原告於東京地方裁判所提起訴訟至今仍未宣判，因此本文僅介紹原告起訴之要旨及爭點。本件事業係眾議院為重建老舊議員宿舍，以 PFI 方式實施新議員宿舍之設計、興建、維持管理及營運業務，經過審查委員會評選後由鹿島建設集團獲選最優申請人，而本件訴訟之原告森大樓集團不服審查委員會之決定，因而提起本件訴訟。森大樓集團主要爭執之點係本件事業之審查結果未符合 PFI 法追求公共最大利益之精神，理由在於森大樓集團之提案中，附屬事業設施在整體事業期間所可帶來的收益(繳納給國家及地方之稅賦)，未在事業評估結果中被充分考慮，評選結果僅將「投標價格」除以「事業提案之總得分」，造成在事業期間中對國家而言應可獲得最大利益之森大樓集團所提出之提案落選，故認為評選有失公允。

本件訴訟之價值在於對綜合評估方式提出質疑，特別是「投標價格」除以「事業提案之總得分」是否能夠真實反映事業提案所帶來的價值值得懷疑。不過，較為可惜之處誠如上述，由於本件訴訟目前仍未宣判，故無法得知法院所採取之立場及判決結果。



## 肆、 奬參條例及促參法之概要、實施狀況與問題檢討

探討日本 PFI 經驗後，本文進入我國法制之檢討。在第四章本文探討 1994 年制定公布之獎參條例背景，當時係因社會經濟發展迅速，且對於交通運輸之需求日增，為使政府研擬的高鐵計畫取得 BOT 方式之法源，因此制定獎參條例。獎參條例主要係以交通建設之興建及營運為獎勵對象，例如大眾捷運、鐵路、公路等，事業方式有 BOT、BOO 及 OT 三種。獎參條例給予民間事業者用地取得及開發上之協助、融資優惠以及稅賦上優惠，藉此誘使民間投資。而適用獎參條例之著名案例，首推臺灣高鐵及高雄捷運兩案。高鐵案不單是投資金額最高的民間參與公共建設案件，也是首例民間參與鐵道建設之案例。但臺灣高鐵在營運後，因站區開發不順利，使得使用人次無法達成預期而陷入嚴重虧損，最終透過財改方案，由立法院修改獎參條例之規定，解除高鐵案中政府投資比例之限制，政府並提供資金後，才解除營運危機。臺灣高鐵案的問題在於，獎參條例及獎參投資契約中，並未設有政府強制接管機制，以至於必須透過迂迴修法及減資再增資方式，始可完成財改目標。而另一案高雄捷運 BOT 案，所面臨之問題與高鐵十分相似，均是開始營運後使用人次無法達成預期，加上折舊攤提等沉重成本壓力，使虧損逐漸擴大，已瀕臨而原始股東又不願意出資彌補虧損，導致最終透過修改 BOT 合約方式，一方面減資後增資彌補，另一方面高雄市政府與高雄捷運公司達成協議，由高雄市政府提早接收機電設備，減輕設備折舊負擔，才迴避破產危機。

在促參法方面，促參法制訂於 2000 年，其背景是源自獎參條例 1994 年公布施行後，因獎參條例是以交通建設為核心，至於其他類型之公共設施，則無民間參與投資之法源，故制訂促參法以追求立法經濟及加強推動績效。促參法在立法體例上大致承繼獎參條例，並未有重大變革，在事業運作流程上，大致可分為四階段，第一階段係前置作業，負責實施預評估及可行性評估等規劃作業，對於認為具有可行性之計畫，進入第二階段招商作業，由主辦機關招標，評選出最優申請人，並與得標之民間業者議約及簽定投資契約。完成締約程序後，進入第三階段興建營運，此時由得標之民間業者著手設施之興建，並在興建完成後開始營運，主辦機關須監督事業之實施狀況，並定期查核營運情形，在必要時考慮修約或啟動接管或退場機制。有關我國目前促參案件實施之成果，依據財政部之統計，自 2000 年促參法施行以來，截至 2016 年 11 月為止，現已簽訂之促參契約件數達 1,439 件，簽約金額達 1 兆 1,978 億元，並減少契約期間政府支出 1 兆 4,515 億

元，帶來政府財政收入 7,270 億元。

至於促參法實務常見之紛爭類型，本文區分為政策變更致計畫中止所衍生之相關爭議、營運階段設施費用變更之爭議以及其他類型之爭議。關於政策變更所衍生之爭議，舉台中會展中心 BOT 案為例，民間事業者原已經主辦機關選定為最優申請人，尚未締約。其後，因主辦機關政策變更及用地取得發生困難，故終止原定促參計畫，民間事業者即據此主張主辦機關任意終止原訂計畫，有違信賴保護，而要求給予適當補償。本件最高行政法院確立有關爭執廢止授益處分之爭議屬於公法上爭議，有關促參甄審決定之相關爭議，應採取公法救濟途徑解決。此外，最高行政法院認為締約上過失與合法行政處分廢止所生之補償，其責任條件及損害之範圍並不相同，前者須基於主辦機關之惡意、故意或重大過失或顯然違反誠信原則為責任條件，賠償範圍限於信賴合法處分所生之損失；後者則不以主辦機關有主觀責任為條件，所生之補償限於機關違反誠信原則所肇生之損害內。最高行政法院復認為，本件上訴人即促參案之最優申請人，因信賴甄選決定所為之表現行為，必須限於籌辦及議約所為之相關準備所生之支出，自不包含準備興建、營運所生之支出或參與申請之支出。因此，在結論上，最高行政法院認為應嚴格區別信賴利益之損失及投資風險，並且補償之損失必須與信賴表現之間有相當因果關係者為限。第二案係三峽生命園區 BOO 案，本件與上述案件類似之處均是主辦機關因政策變更而不與民間事業者締約。惟較不同者在於，本件已完成議約尚未簽訂投資契約，但主辦機關認為民間事業者未依招標規定完成與當地居民之疏處義務，故中止簽訂契約。最高行政法院在本案中認為，所謂疏處義務並非僅民間投資人所負擔，而是屬於主辦機關之固有義務，因此主辦機關以民間事業者未盡疏處義務為由，廢止審核通過之處分，即有違反誠信原則及比例原則。在結論上最高行政法院認為因本案中主辦機關之政策是否確實變更尚不明確，因此廢棄原審發回後重為詳查。

在營運階段所發生之爭議，本文舉交九轉運站費率爭議之訴訟案件作為說明，本件係在轉運站開始營運後，上訴人依據費率審核要點核定設施資金費率，經被上訴人不服而提起訴願，訴願管轄機關交通部認屬契約爭議，非屬訴願審議之範疇，故不受理訴願。被上訴人提起行政訴訟，經原審確認費率核定係屬行正處分，故撤銷訴願決定並命交通部另為適法之處理。嗣後經兩造提起上訴，最高行政法院判決駁回確定。之後，交通部另發函駁回被上訴人之訴願，被上訴人因而提起本件訴訟。本件訴訟所爭執者為主辦機關依促參法規定訂定費率審核要點，是否有違法律保留原則，以及本件費率審核要點之核定程序上有無違法。最高行政法院認為，促參法已授權費率標準等事項應經主管機關核定，故主管機關就其核定之程序及方式有一定形成空間，若其履行之程序未違反行政程序法相關規定，則應予以尊重而難認違法。其次，轉運站費率之核定與消費大眾之權益有關，上訴人以合議制及公開審議程序作成之決定，應享有判斷餘地，故法院僅在

其判斷有恣意濫用或其他違法情事時，始得撤銷或變更。最終最高行政法院認為被上訴人提出之方案僅為建議性質，上訴人仍保有最終核定權限，且被上訴人所提出之各項營運成本乃審核費率之重要參數。故被上訴人之投資成本應作為費率之底限，且應以審查時所得知最貼近真實成本之資料為審查之基礎，故認為上訴人提起上訴之理由不充分，而駁回上訴。



其他類型之爭議，例如促參案件須經環境影響評估程序，但因第三人提起撤銷環評結論之訴並且勝訴，使促參案件無法續行。此外，亦可見第三人對於最優申請人之決定不服而提起訴訟，要求撤銷最優申請人地位之案件。其餘爭議，例如發生不可抗力情事時之認定、興建成本超出預期等。

## 伍、我國法現行紛爭解決機制

我國現行促參案件之紛爭解決機制，區分為申請及審核階段之爭議，以及契約履行之爭議。有關申請及審核階段之爭議，依據促參法第 47 條規定，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定，主關機關財政部並訂定民間參與公共建設申請及審核程序爭議處理規則。依據上述爭議處理規則，有關促參案件之申請及審核程序，適用異議及申訴制度。民間事業者對於申請及審核程序發生爭議時，應先向主辦機關異議，由主辦機關處理異議，如不服異議之處理結果，則得向行政院公共工程委員會促參申訴審議會提出申訴，促參申訴審議會之審議判斷視同訴願決定，若仍不服審議判斷，則應向行政法院提起行政訴訟以資救濟。

而在契約履行之爭議上，促參法並未明文應採取何種解決方式，係開放民間事業者與主辦機關決定紛爭解決途徑。現行模式下有三種可採取之途徑，第一是由民間事業者及主辦機關所組成之協調委員會進行協調，協調成立者具有民事和解契約之效力，在程序上較為迅速簡便，所花費之費用最少。第二是透過投資契約中之仲裁條款交付仲裁，其審理期間較長，花費之費用較協調委員會多，但仲裁判斷具有與法院之確定判決同一效力，可作為強制執行之依據。最後一種是訴諸法院裁判，投資契約之當事人經協調委員會協調後仍無法解決爭議時，可提起民事訴訟交由法院定奪，但訴訟所花費之費用最多，且通常審理時程最久。

## 陸、與日本 PFI 之比較與借鏡

本文經整理日本與我國之促參法制，主要可歸結以下數點差異：一、事業設施種類上之差異，在事業設施種類上，PFI 法較我國促參法規定更多類型。；二、促參法或獎參條例並不存在購買服務型之事業類型，促參法下存在者僅有獨資型及合資型兩者，並未有如同 PFI 方式由政府向民間事業者購買公共服務之購買服務型；三、我國現行促參評估機制上未有類似 PFI 之 VFM 評估機制，雖然現行

預評估及可行性評估中均有包含財務面之評估項目，但僅有主辦機關自行營運時某一年度之支出與收入，而 PFI 採取之 VFM 機制，則是計算出 PSC 及 PFI-LCC 後換算為現在價值進行比較，以求得 VFM。四、日本在 PFI 案件之資訊公開程度較我國完善，觀察日本 PFI 案例，均會公開事業實施方針及要求水準說明書，且審查委員會均會公布評選結果與講評，雖然事業契約之內容因涉及民間事業者之商業機密幾乎未公開，但均有事業契約之範本可作為其他事業之參考；而我國促參案件除主辦機關曾經公開之招標公告以外，甚難尋得投資契約之範例或其他事業要求水準與規格，在公開程度上有待加強。五、日本 PFI 風險評估機制較為完備，此點觀風險分擔指引及 PFI 基本方針中對於事業所涉及之風險之鉅細靡遺之程度即可得知，風險分擔指引以十餘頁篇幅說明事業期間各種可能面臨之風險，以及分配各該風險之參考原則與範例，而我國雖在作業指引中有提及風險評估，但並未深入探討各項風險，且並不重視主辦機關與民間事業者之間的風險分擔關係。六、日本實施 PFI 之公共設施較我國更為多樣化，如同本文所舉美禰市社會復歸促進中心，係由官民以 PFI 方式所共同經營之監獄，雖然民營監獄之議題涉及刑事政策、監獄行刑法及刑事訴訟法等問題，並非本文討論之範疇，但可發現日本嘗試以民營方式經營監獄，並且獲得成功，或許可給予我國在促參案件之選擇上一定之啟發(現行促參法規定之公共設施不包含監獄在內，故現行法下無法如同美禰市社會復歸促進中心以促參方式推動)。

最後，必須要注意的是，雖然日本 PFI 法在制度上給予政府相當大的空間，尤其是賦予公共設施之管理者(行政機關首長等)在締結事業契約上有一定的自由度，信賴公共設施之管理者會忠實履行職務，而與民間事業者訂定最有利的契約，但是否可直接套用在我國促參法上，仍有疑問，特別是我國在制度上多以防弊大於興利為最優先要務，往往造成主事者為避免受圖利或出賣公權力等批評，傾向保守且循規蹈矩的方式，因此喪失靈活調整的空間。雖謂本文係以比較兩國制度為主要目標，但是否將日本的 PFI 制度直接導入即可解決現行問題，本文仍持保留觀點。重要的是在於將配套措施一併引進，像是日本的次低標得標制度、最低底價設定制度等等，在給予公共設施之管理者權限的同時，也要注意避免官商勾結(官民癒着)的可能性<sup>275</sup>。

## 第二節 未來展望

### 壹、可試圖引進購買服務型方式

觀察我國目前所推行之促參事業，可發現屬於政府不必編列預算或給予補貼，事業經費之籌措，全權交由民間投資之 BOT、BOO、BTO 事業占據絕大多

<sup>275</sup> 感謝林素鳳老師提供比較法上之觀點，特別是對於制度引進上是否應該採取開放態度，以及引進時所應一併採取的配套措施等等，再次感謝寶貴意見。

數。此外，在促參法及獎參條例規定下，並未包含 PFI 方式之購買服務型模式，本文認為，將來或可研擬引進類似模式，特別是在自償率不足，單憑收取使用費用或經營事業難以獲取利潤之事業上，例如交通運輸事業。藉由政府向民間事業者購買公共服務，以追求風險轉移，並且誘使民間參與投資。

## 貳、 在可行性評估中納入 VFM 評估

現行促參預評估及可行性評估過程中，僅要求促參主辦機關填寫自行經營及委外經營下每年之營運收入及營運費用，並未如日本 PFI 要求評估事業之 VFM。本文認為，如將來考慮推行 PFI 方式，則勢必須導入 VFM 評估。若未導入 PFI 方式，亦可嘗試在預評估階段或可行性評估階段，要求主辦機關計算 PSC 及 PFI-LCC，並且計算出經由促參事業實施時，所預期可獲得之 VFM，以充分比較政府自辦以及民間促參方式之優劣。

## 參、 將來可研究之課題

### 一、日本 PFI 事業訴訟案件較少之原因

本文整理研究日本實務上關於 PFI 事業之裁判相當稀少，經本文以日本裁判所判決查詢系統以關鍵字「PFI」、「民間資金」(PFI 法原文之開頭)查詢之結果，僅找到兩筆相關裁判，是否可代表實務上極少將 PFI 實施上相關爭議訴諸法院定奪(仲裁案件亦同)，尚不得而知。以我國最高行政法院為例，在案由處輸入「促進民間參與公共建設法」至少有數十筆裁判記錄，各地區高等行政法院更是有倍數以上之案例。但本文查詢日本公開之判決，以及網路檢索之結果，幾乎找不到與 PFI 事業有關之訴訟案例。因此，本文認為應有深入研究之價值，尤其是許多 PFI 案件相當複雜，但發生爭議時，卻極少進入訴訟程序，是否代表紛爭解決機制已充分發揮功能，抑或是其他原因所致，礙於篇幅及個人能力有限，無法在本文中一併探討，不過應可作為研究課題之一。

### 二、事業實施狀況之後續追蹤

由於日本 PFI 事業大多數的事業期間設定在 30 年以內，其中又以 15~25 年之事業為大宗，而自 1999 年 PFI 公布施行以來已接近 20 載，許多早期實施之事業，其事業期間在不久後即將屆滿，屆時事業結束後，有關設施權利及資產之移轉上是否順遂，特別是事業規模較為龐大者，在事業結束後所進行之結算與點交上有無發生爭議，本文認為未來應可持續追蹤。另外，有關現正規劃中之事業，將來實施之情形及後續營運階段之監督，本文認為亦可定期關注，尤其日本現正大力推行 PPP/PFI 事業，可觀察其推動之成果及推動方式，若確實發揮預期之成效，則亦有參考之價值。



## 參考文獻

### 一、中文部分(筆畫順)

「公私合作與法律治理」研討會會議綜述(2014)。國立政治大學主辦，收錄於：  
《月旦法學雜誌》，224 期，頁 274-303。

王文字(1998)。〈從高鐵興建營運合約論獎參條例的政府收買機制〉，《月旦法學雜誌》，33 期，頁 35-47。

王文字(1998)。〈評促進民間參與公共建設法草案〉，《萬國法律》，101 期，頁 58-74。

王文字、陳正倉(2015)。《BOT 法制的機遇與挑戰—台灣經驗》，國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 104 年度研究計畫期末報告。

王以國(2009)。〈從促參法修正談我國通訊傳播網路產業輔導之法制化〉，《科技法律透析》，21 卷 4 期，頁 21-27。

王明德、張倩瑜、周慧瑜(2009)。《我國民間參與公共建設導入 VfM 評估模式之建置》，行政院公共工程委員會專業服務案。

王寶玲(2012)。《促參履約爭議協調委員會運作機制之研析》，行政院公共工程委員會專案服務案。

米丸恒治著、劉宗德譯(2009)。〈公私協力與私人行使權力—私人行使行政權限及其法之統制〉，《月旦法學雜誌》，173 期，頁 241-252。

呂紹凡(2003)。〈BOT 特許合約期前終止之相關介紹〉，《萬國法律》，129 期，頁 2-9。

李建良(2008)。〈行政契約與私法契約區分的新思維—從「青年公園設施委託經營管理維護契約」定性問題談起〉，《月旦法學雜誌》，157 期，頁 304-324。

李建榮(2013)。《我國引進民間融資提案(PFI)法制化之研究》，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

吳志光(2008)。〈公私協力行為之公法化趨勢——以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之實務見解為核心〉，《輔仁法學》，36期，頁1-55。

吳志光、陳英鈴、林明鏘(2016)。《公私協力相關法制規定》。台北：元照。

林明昕(2005)。〈行政契約法上實務問題之回顧—兼論公、私法契約之區別—〉，《國立中正大學法學集刊》，18期，頁253-296。

林明鏘(2006)。〈促進民間參與公共建設法事件法律性質之分析〉，《台灣本土法學雜誌》，82期，頁218-225。

林明鏘(2007)。〈BOT 契約與給付拒絕—評台北高等行政法院九五年訴字第二七一〇號判決〉，《台灣本土法學》，95期，頁229-234。

林明鏘(2009)。〈工程與法律教學研究之科際整合：以臺大小巨蛋判決為例〉，《臺大法學論叢》，38卷3期，頁109-171。

林明鏘(2013)。〈政策中止促參程序之法律爭議—評台北高行 95 年訴字第 2710 號判決及最高行 98 年判字第 635 號判決〉，《東吳法律學報》，25卷1期，頁49-73。

林明鏘(2014)。〈促進民間參與公共建設法制與檢討—從地方自治團體有效管制觀點出發〉，《月旦法學雜誌》，234期，頁48-72。

林明鏘(2015)。〈臺灣 BOT 的制度缺陷與修法建議〉，《月旦裁判時報》，36期，頁50-59。

林淑馨(2005)。〈日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例〉，《公共行政學報》，16期，頁1-31。

林淑馨(2009)。〈日本公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析〉，《公共行政學報》，32期，頁33-67。

林淑馨(2010)。《日本型公私協力：理論與實務》。台北：遠流。

林淑馨(2011)。〈民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院 PFI 之啟示〉，《公共行政學報》，39期，頁1-35。



林淑馨(2013)。《檢證：民營化、公私協力與 PFI》。台北：巨流。

林淑馨(2013)。〈從解約案例來檢視日本公立醫院 PFI 之課題與限制〉，《公共事務評論》，14 卷 1 期，頁 1-27。

林淑馨(2015)。〈民間融資提案制度的理想與現實：以日本為例〉，《民主與治理》，2 卷 1 期，頁 37-63。

洪士茗(2014)。《論民間參與公共建設之強制接管法制—以重大交通建設為中心—》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。

洪美菁(2013)。〈公共建設財務新策略—推動政府購買公共服務型(PFI)促參計畫〉，《當代財政》，30 期，頁 76-79。

范雪梅(2013)。〈強化政府對民間參與公共建設案監督管理機制之探討〉，《當代財政》，32 期，頁 13-28。

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〉，《財政研究》，44 期 5 卷，頁 1-37。

許登科(2011)。〈民間參與公共建設法制中民間機構之法律地位—以解析最高法院 99 年度臺上字第 4920 號刑事判決為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，33 期，頁 79-143。

許登科(2015)。〈BOT 爭議仲裁之行政法觀點〉，《月旦裁判時報》，36 期，頁 60-70。

陳宗益(2009)。《促進民間參與公共建設法—融資研究》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文。

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》，13 卷 2 期，頁 41-75。

陳彥勳(2012)。《日本 PFI 法、基本方針及標準契約(日譯)》，行政院公共工程委員會專業服務案結案報告。

陳清秀(2015)。〈公私協力法制合理化方向〉，《台灣法學雜誌》，279 期，頁 64-72。

陳博亮(2005)。《專案融資計畫案財務可行性及風險評估模式之建構-以台灣高鐵計畫為例》，國立交通大學管理學院經營管理學程碩士論文。

程明修(2000)。〈經濟行政法中「公私協力」行為形式的發展〉，《月旦法學雜誌》，60期，頁174-182。

程明修(2005)。〈行政行為形式選擇自由—以公私協力行為為例〉，《月旦法學雜誌》，120期，頁37-65。

程明修(2006)。〈公私協力契約相對人之選任爭議——以最高行政法院九十五年判字第一二三九號判決(ETC案)之若干爭點為中心〉，《月旦法學雜誌》，138期，頁28-37。

程明修(2009)。〈行政法上之預防原則(Vorsorgeprinzip)——食品安全風險管理手段之擴張〉，《月旦法學雜誌》，167期，頁127-136。

程明修(2010)。〈公私協力契約與行政合作法——以德國聯邦行政程序法之改革構想為中心〉，《興大法學》，7期，頁69-143。

楊忠霖(2009)。《私人參與行政任務及所生損害賠償之救濟途徑—以「促進民間參與公共建設法」為中心》，國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所碩士論文。

詹鎮榮(2003)。〈論民營化類型中之「公私協力」〉，《月旦法學雜誌》，102期，頁8-29。

詹鎮榮(2006)。〈促進民間參與公共建設法之現實與理論—評台北高等行政法院之ETC相關裁判〉，《月旦法學雜誌》，134期，頁46-67。

詹鎮榮(2009)。〈民間參與公共建設之國家賠償責任〉，《憲政時代》，34卷4期，頁421-446。

劉宗德譯、山本隆司著(2009)。〈日本公私協力之動向與課題〉，《月旦法學雜誌》，172期，頁202-217。

劉宗德(2013)。〈公私協力與自主規制之公法學理論〉，《月旦法學雜誌》，217期，頁42-62。

劉建宏(2014)。〈公私協力合作模式紛爭解決機制之困境〉，《月旦法學雜誌》，234期，頁 108-118。

劉淑範(2011)。〈公私夥伴關係（PPP）於歐盟法制下發展之初探：兼論德國公私合營事業（組織型之公私夥伴關係）適用政府採購法之爭議〉，《臺大法學論叢》，40 卷 2 期》，頁 505-568。

潘欣榮(1998)。〈BOT 建設下公開招標法律問題之探討（上）—以獎參條例為中心〉，《月旦法學雜誌》，36 期，頁 107-114。

潘欣榮(1998)。〈BOT 建設下公開招標法律問題之探討（下）—以獎參條例為中心〉，《月旦法學雜誌》，37 期，頁 116-125。

謝承益(2010)。《論促進民間參與公共建設法案件之暫時權利保護機制》，國立中正大學法律學研究所碩士論文。

蘇南(2011)。〈BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究〉，《國立中正大學法學集刊》，35 期，頁 155-209。

蘇南、陳昆成(2012)。〈論 BOT 制度的土地徵收與使用〉，《財產法暨經濟法》，31 期，頁 45-102。

## 二、日文部分(五十音順)

赤羽貴、高橋玲路(2003)。〈PFI 事業契約の今日の問題点〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 43-50。

青木文哉、赤羽貴、稻村幸仁、江口直明、高石英也、徳島勝幸、山下明男(2003)。〈PFI の現状と展望 —金融機関から見た実務上の留意点—〉，《金融法務事情》，1693 号，頁 10-30。

荒木修(2008)。〈韓国における公私協働 PFI 制度を中心に〉，《法律時報》，80 卷 6 号，頁 70-73。

井雄均(2005)。《実践的事業者評価による自治体の調達革命～PFI、指定管理者制度、アウトソーシングで成功するために～》，東京：ぎょうせい。

石田裕幸(2006)。「PFI 事業における VFM の追求—余熱利用施設整備運営事業

の考察一」，《一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラムコンサルティング・レポート 2006 年度》，載於：<http://www.ipp.hit-u.ac.jp/consultingproject/2006/ishida.pdf>，(最後瀏覽日 8/1/2016)

江口直明、塚谷昭子、豊原信治(1999)。〈日本におけるプロジェクト・ファイナンスの法律的側面（上）〉，《金融法務事情》，1565 号，頁 36-43。

江口直明、塚谷昭子、豊原信治(2000)。〈日本におけるプロジェクト・ファイナンスの法律的側面（下）〉，《金融法務事情》，1567 号，頁 74-82。

江口直明(2002)。〈日本におけるプロジェクトファイナンスの最近の論点〉，《金融法務事情》，1646 号，頁 6-13。

小幡純子(2009)。〈官（公）と民の役割分担—行政法における最近の変化〉，《法律時報》，81 卷 2 号，頁 66-69。

尾林芳匡、入股貴夫編(2009)。《PFI 神話の崩壊》。東京：自治体研究社。

金海龍、李孝慶(2009)。〈韓国における公私協働論議／公私協働契約の商法的観点からの評価〉，《法律時報》，81 卷 2 号，頁 93-97。

倉野泰行、児玉泰明(2012)。〈改正 PFI 法に係る関係法令・内閣府令・基本方針の概要〉，《金融法務事情》，1951 号，頁 74-81。

倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(1)—PFI 法改正の背景・意義等〉，《金融法務事情》，1925 号，頁 84-87。

倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(2)—対象施設の拡大、民間事業者による提案制度〉，《金融法務事情》，1926 号，頁 98-101。

倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(3)—公共施設等運営権制度(1)（運営権制度導入の背景等）〉，《金融法務事情》，1927 号，頁 122-126。

倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(4)—公共施設等運営権制度(2)（運営権制度導入の手続）〉，《金融法務事情》，1928 号，頁 94-97。

倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(5)—公共施設等運営権制度(3)（運営権の法的効果等）〉，《金融法務事情》，1930 号，頁 80-84。



倉野泰行、宮沢正知(2011)。〈改正 PFI 法の概要(6)—その他の改正事項(欠格事由、情報公表制度等)〉，《金融法務事情》，1931 号，頁 82-85。

小泉伸洋(2004)。〈KEYWORD2004 PFI〉，《金融法務事情》，1703 号，頁 29。

権奇法(2015)。〈韓国における PFI 制度の現状と課題〉，《愛媛法学会雑誌》，41 卷 3・4 合併號，頁 56-89。

建設政策研究所編(2002)。《検証・日本版 PFI》，東京：自治体研究社。

蔡秀卿(2010)。〈台湾における協働論—PFI 法と ETC 事件を中心に〉，《法律時報》，82 卷 1 号，頁 88-92。

桜井敬子、橋本博之(2013)。《行政法》，四版，東京：弘文堂。

榎原秀訓(2008)。〈イギリスにおける公私協働—サードセクターによる公共サービスの提供〉，《法律時報》，80 卷 11 号，頁 81-84。

佐佐木仁(2012)。《PFI 事業における VFM 評価に関する研究》，神戸大學博士論文。

塩野宏、岡田正則、人見剛(2008)。〈立法による行政の変革と公法学—塩野宏先生に聞く〉，《法律時報》，80 卷 10 号，頁 4-19。

(社)新構想研究会編(1999)。《図解やさしくわかる PFI ビジネス》。東京：日本能率協会マネジメントセンター。

谷口博文(2014)。〈官民連携事業の推進策に関するカナダの事例報告—日本の PPP/PFI 政策へのインプリケーション〉，《都市政策研究》，16 号，頁 33-45。

日本経営システム株式会社(2004)。《PFI・PPP 実践マニュアル～ここが知りたかった事業実施手順》，東京：ぎょうせい。

萩尾十四秋(2003)。《〔福岡市〕臨海工場余熱利用施設整備事業における PFI 実施状況について》，收錄於山内弘隆・森下正之編，「<地域科学>まちづくり資料シリーズ 33 自治体版 PFI—その戦略と実務—」。



原田大樹(2008)。〈民営化と再規制—日本法の現状と課題〉,《法律時報》,80卷10号,頁54-60。

人見剛(2010)。〈公私協働の最前線の課題——二〇回の連載を振り返って〉,《法律時報》,82卷2号,頁106-110。

平野倫太郎(2015)。〈英国PFI／PPPにおけるリファイナンスに関する実務〉,《金融法務事情》,2018号,頁44-51。

深澤映司(2005)。〈第三セクターの経営悪化要因と地域経済〉,《レファレンス》,平成17年7月号,頁62-78。

福田隆之(2013)。〈民間の関わり方が柔軟かつ多様に 新PFIガイドラインの概要と注目6項目〉,《経理情報》,1355号,頁60-63。

PFI事業研究会編(2003)。《PFI事業採用のためのvfm評価の手引き》,東京:大成出版社,頁24-26。

三上二郎、勝山輝一(2011)。〈PFIにおける担保権に関する一考察 ステップインに関する問題点を中心に〉,《金融法務事情》,1913号,頁72-78。

三上二郎、勝山輝一(2011)。〈PFI法改正法の概要と金融実務〉,《金融法務事情》,1922号,頁15-19。

三上二郎、勝山輝一(2013)。〈官民連携インフラファンド法の概要—PFIの現況を踏まえて〉,《金融法務事情》,1973号,頁54-59。

松本俊彦(2003)。〈PFIファイナンスにおけるセキュリティー・パッケージの構成と課題〉,《金融法務事情》,1693号,頁51-56。

美原融(2003)。〈PFIの金融・法務的実践はどうあるべきか—現状または将来は—〉,《金融法務事情》,1693号,頁31-36。

美原融、赤羽貴、日本政策投資銀行PFIチーム編(2004)。《PFI実務のエッセンス》。東京:有斐閣。

宮木康夫(2001)。《第三セクターとPFI 一役割分担と正しい評価—》。東京:

ぎょうせい。



三宅孝之、R・グラディング(2008)。〈イギリスにおけるPFI刑事施設と受刑者の社会復帰—ダヴゲート刑事施設（治療共同体）監察リポートにふれて〉，《鳥大法学》，52卷1号，頁1-25。

山口直也(2013)。〈PFI/PPP事業における意思決定問題——福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業のケース——〉，《新潟大学経済論集》，95号，頁59-88。

山下明男(2003)。〈PFI—今、何が問題か—〉，《金融法務事情》，1688号，頁1。

山下明男(2003)。〈PFI金融・法務プラットフォーム協議会中間報告書の概要〉，《金融法務事情》，1693号，頁37-42。

亘理格(2009)。〈フランス法における公私協働 行政契約法の基層という視点から〉，《法律時報》，81卷5号，頁135-139。

### 三、英文文獻(字母順)

Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz (2016), Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? UN Department of Economic & Social Affairs, DESA Working Paper No. 148 ST/ESA/2016/DWP/148. Pp2-3.

[http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148\\_2016.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf)。(Last visit: 4/10/2017)

### 四、網路資料

#### GOV.UK 網頁

<https://www.gov.uk/guidance/the-mod-private-finance-unit>(最後瀏覽日：4/8/2017)

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)(最後瀏覽日：9/4/2016)

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/579271/PFI\\_and\\_PF2\\_projects\\_2016\\_summary\\_data.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579271/PFI_and_PF2_projects_2016_summary_data.pdf)(最後瀏覽日：4/10/2017)

Japanwater 網頁，

[PFI INFORMATION 網頁，<https://www.pfinet.jp/about/comparison.php>\(最後瀏覽日：6/12/2017\)](http://www.japanwater.co.jp/concession/%E7%94%A8%E8%AA%9E%E9%9B%86/%E6%B0%B4%E9%81%93%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E7%99%BA%E6%B3%A8%E3%83%BB%E5%85%A5%E6%9C%AD/%E6%80%A7%E8%83%BD%E7%99%BA%E6%B3%A8%E3%81%A8%E4%BB%95%E6%A7%98%E7%99%BA%E6%B3%A8(最後瀏覽日：10/14/2016)</a></p></div><div data-bbox=)

PFI 協會網頁

[http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post\\_8.html](http://pfi-as.jp/pfi/pfi/post_8.html)(最後瀏覽日：6/11/2017)  
[http://www.pfikyokai.or.jp/doc/doc-model/2PFI\\_sankouH20.pdf](http://www.pfikyokai.or.jp/doc/doc-model/2PFI_sankouH20.pdf)(最後瀏覽日：6/11/2017)

PHP 政策研究レポート(2003)。〈衆議院赤坂議員宿舎 PFI 事業訴訟問題〉，  
《PHP 政策研究レポート》，6 卷 72 期，載於：  
<http://research.php.co.jp/seisaku/report/03-72shiten1.pdf>(最後瀏覽日：5/22/2017)

PPP4KRAKOW 網頁，

[http://ppp4krakow.net/About\\_PPP/Definition,\\_origin\\_and\\_evolution/](http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition,_origin_and_evolution/)(最後瀏覽日：4/10/2017)

Secom 網頁，<https://www.secom.co.jp/srs-mine/>(最後瀏覽日：5/8/2017)

立法院網頁，<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/991223/7.pdf>(最後瀏覽日：6/14/2017)

日本土木學會網頁

[http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408\\_BReport.pdf](http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/201408_BReport.pdf)(最後瀏覽日：6/14/2017)  
<http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00035/2009/64-06/64-06-0222.pdf>(最後瀏覽日：6/14/2017)

內閣府網頁

[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/kaisei/pdf/h27kaisei\\_kihonhoushin.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/kaisei/pdf/h27kaisei_kihonhoushin.pdf)(最後瀏覽日：6/14/2017)  
[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/process\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/process_guideline.pdf)(最後瀏覽

日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/2kai/pdf/shiryo\\_wp23.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/2kai/pdf/shiryo_wp23.pdf)(最後  
瀏覽日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk\\_buntan\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk_buntan_guideline.pdf)(最後  
瀏覽日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/keiyaku\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/keiyaku_guideline.pdf)(最後瀏覽  
日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf)(最後瀏覽  
日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken_guideline.pdf)(最後瀏覽  
日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring\\_guideline.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring_guideline.pdf)(最後  
瀏覽日：6/14/2017)

<http://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/tsuutatsu/26fy/pdf/minkanteian-manual.pdf>(最  
後瀏覽日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/ynyotebiki/pdf/ynyotebiki\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/ynyotebiki/pdf/ynyotebiki_01.pdf)(最  
後瀏覽日：6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/7kai/pdf/shiryo\\_07-s2.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/7kai/pdf/shiryo_07-s2.pdf)(最後瀏覽日：  
6/14/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_1.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_1.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_2.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_2.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_3.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_3.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_4.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_4.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_5.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_5.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_6.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_6.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_7.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_7.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_1.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_1.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_8.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_8.pdf)(  
最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_9.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_9.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_10.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_10.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_11.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_11.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_12.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_12.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_13.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_13.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_14.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_14.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_15.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_15.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process\\_wg/3kai/pdf/shiryo\\_wp32\\_16.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/process_wg/3kai/pdf/shiryo_wp32_16.pdf)(最後瀏覽日：6/3/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/archive/houkoku/nikkan/4kai/pdf/4th\\_mlit\\_full.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/archive/houkoku/nikkan/4kai/pdf/4th_mlit_full.pdf)(最後瀏覽日：6/7/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)(最後瀏覽日：5/29/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/jigyou/shousai/pdf/fukuoka/03\\_40130\\_120\\_330\\_1\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyou/shousai/pdf/fukuoka/03_40130_120_330_1_01.pdf)(最後瀏覽日：5/29/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka\\_hukuokashi\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/houkoku/chihou/pdf/hukuoka_hukuokashi_01.pdf)(最後瀏覽日：6/7/2017)

內閣府民間資金等活用事業推進室網頁

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjyou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjyou.pdf)(最後瀏覽日：4/10/2017)。

[http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/shiryo\\_01-2.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/shiryo_01-2.pdf)(最後瀏覽日：10/18/2016)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjyou.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjyou.pdf)(最後瀏覽日：4/11/2017)

[http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/jigyou/jireishoukai/jirei/pdf/practice18.pdf)(最後瀏覽日：4/11/2017)

青森縣廳網頁，

[http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/gyokan/files/181216\\_anual17\\_04.pdf](http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/gyokan/files/181216_anual17_04.pdf)(最後瀏覽日：4/12/2017)

全國地區 PFI 協會網頁，[http://pfi-as.jp/case/cat4692/post\\_29.html](http://pfi-as.jp/case/cat4692/post_29.html)(最後瀏覽日：4/24/2017)



富田林市網頁

[https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03\\_suishin.html](https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03_suishin.html)

(最後瀏覽日：6/13/2017)

[https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03\\_suishin.html](https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/gesuidou/03_suishin.html)

(最後瀏覽日：6/13/2017)

<https://www.city.tondabayashi.osaka.jp/public/section/kansa/pdf/juminkansa240510.pdf> (最後瀏覽日：6/13/2017)

國土交通省網頁

<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/h25/h25-01.pdf>(最後瀏覽日：

5/25/2017)

<http://www.mlit.go.jp/common/001175735.pdf>(最後瀏覽日：4/26/2017)

<http://www.mlit.go.jp/common/000137877.pdf>(最後瀏覽日：5/11/2017)

<http://www.mlit.go.jp/common/001027661.pdf>(最後瀏覽日：5/12/2017)

[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/14/140610\\_.html#01](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/14/140610_.html#01) (最後瀏覽日：

5/11/2017)

法務省網頁

[http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei\\_pfi\\_mine.html](http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_pfi_mine.html)(最後瀏覽日：6/9/2017)

[http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei07\\_00013.html](http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei07_00013.html)(最後瀏覽日：5/8/2017)

<http://www.moj.go.jp/content/000002435.pdf>(最後瀏覽日：5/8/2017)

<http://www.moj.go.jp/content/000002436.pdf>(最後瀏覽日：5/8/2017)

<http://www.moj.go.jp/content/000002446.pdf>(最後瀏覽日：5/8/2017)

<http://www.moj.go.jp/content/000002523.pdf>(最後瀏覽日：5/8/2017)

美禰市社會復歸促進中心網頁

<http://www.mine-center.go.jp/sisetutoku.html>(最後瀏覽日：5/8/2017)

[http://www.mine-center.go.jp/img/symposium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.go.jp/img/symposium/02_speech01.pdf)(最後瀏覽日：

5/8/2017)

經濟產業省網頁，<http://www.meti.go.jp/information/downloadfiles/c60815a-3j.pdf>(最後瀏覽日：4/26/2017)

總務省網頁，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000394173.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000394173.pdf)(最後瀏覽日：10/18/2016)



### 眾議院網頁

[\\$File/jissi-risk.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/jissi-risk.pdf)(最後瀏覽日：6/6/2017)  
[\\$File/nyusatu.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/nyusatu.pdf)(最後瀏覽日：12/4/2016)  
[\\$File/kohyo.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/pfi/kohyo.pdf)(最後瀏覽日：12/4/2016)

### 財政部促參司網頁

<http://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=2769>(最後瀏覽日：4/10/2017)  
<http://ppp.mof.gov.tw/PPP.Website/Refers/Refer/View1.aspx?fId=2855>(最後瀏覽日：6/11/2017)  
<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?fromto=website&ReferId=XWxWjeG5CQk%3d>(最後瀏覽日：6/11/2017)  
  
<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/aboutme/info1.aspx>(最後瀏覽日：6/14/2017)

財政部政風處(2015)。〈促進民間參與公共建設案件相關法令規範與實務運用弊失專報—建立一個透明公開的促進民間參與公共建設環境〉，載於財政部促參司網頁，

<http://ppp.mof.gov.tw/ppp.website/DownFile.aspx?id=WdGr09FmmWY%3d>(最後瀏覽日：6/13/2017)

高雄市政府網頁，<http://law.kcg.gov.tw/manager/work/work1.pdf>(最後瀏覽日：6/13/2017)

高雄市政府捷運局網頁，

[http://mtbu.kcg.gov.tw/cht/info/contract\\_20130807\\_01.pdf](http://mtbu.kcg.gov.tw/cht/info/contract_20130807_01.pdf)(最後瀏覽日：6/14/2017)

行政院前瞻基礎建設計畫網頁，

<http://achievement.ey.gov.tw/cp.aspx?n=1E42BEB0F68720CB>(最後瀏覽日：5/29/2017)。

## 附錄

### 附錄一 PFI 法中譯(節譯)



### 關於藉由活用民間資金於促進整備公共設施之法律

(平成 11 年 7 月 30 日法律第 117 號)

#### 第一章 總則

##### (目的)

##### 第一條

本法係以採取活用民間資金、經營能力以及技術能力，以促進公共設施整備之措施，有效率且有效果的整備社會資本之同時，確保對於國民提供低廉且優良之服務，並助於國民經濟之健全發展為目的。

##### (定義)

##### 第二條

本法所稱之公共設施係指下列設施(包含設備)：

- 一 道路、鐵路、港灣、機場、河川、公園、下水道、工業用水道等公共設施。
- 二 廳舍、宿舍等公用設施。
- 三 出租住宅及教育文化設施、廢棄物處理設施、醫療設施、社會福利設施、更生保護設施、停車場、地下街等公益性設施。
- 四 資訊通信設施、供熱設施、新能源設施、回收設施(廢棄物處理設施除外)、觀光設施及研究設施。
- 五 船舶、飛行器等運送設施及人工衛星(包含使其運作所必要之設施)。
- 六 前項所定設施以政令定之。

本法所稱之特定事業，係指關於公共設施的整備等(謂公共設施之建設、建造、改修、維持管理或營運相關之企劃，包含對國民提供服務在內，下同)之事業(包含市街地都市更新事業、土地區劃整理事業及其他市街地開發事業)，以活用民間的資金、經營能力及技術能力，而更有效率且具效果地實施之意。

本法所稱之公共設施之管理者，指下列：

- 一 身為公共設施管理者的各省各廳之長官(眾議院議長、參議院議長、最高法院院長、會計檢查院(審計部)院長及大臣，下同)或管理特定事業之大臣。
- 二 身為公共設施管理者的地方法院團體首長或欲實施特定事業之地方法院團體首長。
- 三 從事公共事業整備等之獨立行政法人、特殊法人及其他公共法人(包含市街

地都市更新事業、土地區劃整理事業及其他施行市街地開發事業之組織，下稱公共法人)。

本法所稱之選定事業，謂依第七條規定所選定之特定事業

本法所稱之選定事業者，謂依第八條規定所被選定實施選定事業者

本法所稱之公共設施營運事業，指屬於特定事業，受第十六條之規定設定，關於公共設施之管理者具有所有權(除構成公共設施之建築物及其他工作物的基地的所有權外，第二十九條第四項亦同)之公共設施(以徵收使用費用(謂使用公共設施之費用，下同)者為限)之營運(謂營運及維持管理及其相關之企劃，包含對國民提供服務在內)，並自行收取使用費用作為收入之事業。

本法所稱之公共設施營運權，係指實施公共設施營運事業之權利。

#### (基本理念)

第三條 關於公共設施等之整備事業，係依循國家以及地方公共團體(包含有關行政法人。本條以下規定及第 77 條規定亦同)與民間事業者之適當角色分擔，以及財政資金有效使用之觀點，並且考量行政之效率化或國家及地方公共團體財產之有效利用，就該當事業所生之收益可用於所需費用之支付上等理由，而適合讓民間事業者實施之事業，應盡可能將該事業委由民間事業者為之。

特定事業必須係力求國家及地方公共團體與民間事業者之責任分擔之明確化，於確保收益性之同時，使國家及地方公共團體對於民間事業者之介入予以必要最小限度化，使民間事業者所具有之技術、經營資源及其創意思考充分發揮，對於國民提供低廉且良好之服務為其主旨而實施。

## 第二章 基本方針等

#### (基本方針)

第四條 政府應遵循基本理念，並且制定關於特定事業之實施基本方針(下稱「基本方針」)。

基本方針係關於特定事業之實施而規定下列事項(關於地方公共團體所實施之特定事業，係有關為使特定事業之健全以及有效增進所需之必要事項)之規定。

- 一 關於民間事業者之提案所為之特定事業選定以及其他特定事業之選定之基本事項
- 二 關於民間事業者之徵求以及選定之基本事項
- 三 關於民間事業者責任之明確化等確保事業適當且確實實施之基本事項
- 四 關於公共設施經營權之基本事項
- 五 關於法制上以及稅制上之措施，以及財政上及金融上支援之基本事項
- 六 關於其他特定事業實施之基本事項

基本方針應考量下列事項予以規定：

- 一 關於特定事業之選定，應確保公共設施之整備相關公共性及安全性，縮減事業所需費用等資金有效使用、關於對國民提供服務之行政參與方式之改革以

- 及帶來創造民間事業機會及其他成果之同時，尊重民間事業者之自主性。
- 二 關於民間事業者之選定，應力求以公開競爭選定之過程之透明化的同時，尊重民間事業者之創意想法。
  - 三 關於財政上之支援，應以基於現行制度之方針為基礎，或應以本規定為準。
  - 四 內閣總理大臣應要求關於基本方針議案之閣議決定。
  - 五 內閣總理大臣應於前項所定閣議決議作成時，即時公布基本方針，並送交各省各廳之首長。
  - 六 前兩項規定於基本方針變更時準用之。
  - 七 地方公共團體應遵循基本理念，審酌基本方針並考量第三項各款所示之事項，活化地方創意思考，並採取為使特定事業順利實施之必要措施。

### 第三章 特定事業之實施

#### (實施方針)

第五條 公共設施之管理者，欲實施第七條特定事業之選定以及第八條第一項民間事業者之選定時，得依循基本方針，制定關於特定事業實施之方針(下稱「實施方針」)。

關於特定事業，下列事項應具體於實施方針中規定：

- 一 關於特定事業選定之事項。
- 二 關於民間事業者之徵求及選定之事項。
- 三 關於確保民間事業者責任之明確化以及事業之適當及確實實施之事項。
- 四 關於公共設施之位置、規模及配置之事項。
- 五 關於為實施事業契約(選定事業(除公共設施經營事業外))之解釋發生疑義時之措施之事項。
- 六 關於事業之繼續發生困難時相關措施之事項。
- 七 關於法制上及稅制上之措施，以及財政上及金融上之支援事項。

公共設施管理者於制定實施方針時，應即時將其公告。

前項規定於實施方針變更時準用之。

#### (實施方針制定之提議)

第六條 欲實施特定事業之民間事業者，得對公共設施之管理者提議制定關於該當特定事業之實施方針。民間事業者為前項提議時，應檢附該當特定事業之計畫、記載該當特定事業之效果以及效率性評估結果之資料及其他內閣府令所規定之資料。

收受依前項規定提議之公共設施管理者，應檢討該提議，並即時將其結果通知該民間事業者。

#### (特定事業之選定)

第七條 公共設施之管理者，依據第五條第三項(含同條第四項準用之情形)規定



(民間事業者之選定)

第八條 公共設施之管理者，依據前條規定選定特定事業時，視為將實施該特定事業之民間事業者依據公開徵求之方法選定。

依據前項規定所選出之民間事業者，得實施於原來同項公共設施管理者所實施之事業中，於事業契約中規定由該民間事業者實施之公共設備之整備(依據第十六條規定設定公共設施經營權時，關於該公共設施經營權之公共設施之經營等)。

(喪失資格事由)

第九條 符合下列各款情形之一者，不得應徵實施特定事業之民間事業者：

- 一 不具有法人資格之人。
- 二 受破產程序開始之決定，而未獲復權之法人，或依據外國法令應受相同處理之法人。
- 三 依據第二十九條第一項(限於有關同項第一款之部分，本條以下亦同)規定經取消公共設施之經營權，自該取消之日起算未逾五年之法人。
- 四 具公共設施經營權之人(下稱「公共設施經營權人」)，依據第二十九條第一項規定，被取消公共設施經營權時，其取消之原因事實發生當時為該公共設施經營權人之母公司等(係指依法令規定具有對該法人之經營得為實質上支配關係之法人。第七項亦同。)，自其經取消之日起算未逾五年者。
- 五 董事成員中，有符合下列各款事由之法人。
  - 甲 成年受監護人或受輔助人或於外國法令上受相同處理者。
  - 乙 受破產程序開始之決定，而未獲復權之人，或依據外國法令應受相同處理者。
  - 丙 受有期徒刑以上之刑(包含於外國法令上相當之刑)，於執行終了或未受該執行之日起算未逾五年者。
  - 丁 關於防止暴力團員之不當行為之法律(平成三年法律第七十七號)第二條第六項所規定之暴力團員(本條下稱「暴力團員」)或脫離暴力團員之日起未逾五年者。
  - 戊 公共設施經營權人依據第二十九條第一項規定經取消公共設施經營權時，自其受取消之日前三十日內，擔任該公共設施經營權人之董事，自其受取消之日起未逾五年者。
  - 己 未有關於營業與成年人有相同行為能力之未成年人，其法定代理人符合前揭甲至戊所定情形者。
- 六 由暴力團員或脫離暴力團員之日起未逾五年者支配其事業活動之法人。
- 七 其母公司符合第二項至前項任一情形之法人。

※按：若母公司受政府採購法第101條以下規定經刊登於政府採購公報而受停權處分，原則上該停權處分之效力不及於子公司，僅於子公司係利用母公司既有之

人員、機具或地點等投標時，方可能抵觸政府採購法第87條第5項借牌投標等規範；而PFI法第9條第4項及第7項即明文規定若母公司有喪失資格事由者，其子公司亦喪失參與PFI事業之資格，宜併與注意。



#### (技術提議)

第十條 公共設施之管理者，主導第八條第一項所定之民間事業者之選定，應對於欲應徵之人，要求提出關於特定事業之技術或想法之有關提議(本條下稱「技術提議」)。

公共設施之管理者於技術提議經提出時，應進行適當審查及評估。

關於技術提議準用關於確保公共工程品質促進之法律(平成十七年法律第十八號)第十五條第五項本文、第十六條、第十七條第一項前段、第十八條第一項及第二項以及第十九條之規定。準用時所必要之技術上換稱，以政令定之。

#### (客觀評估)

第十一條 公共設施之管理者進行第七條特定事業之選定及第八條第一項民間事業者之選定時，應進行客觀評估(包含關於該特定事業之效果及效率性之評估)並公布其結果。

公共設施之管理者，進行第八條第一項民間事業者之選定時，應使民間事業者所具有之技術及經營資源及其創意思考充分發揮，使其得對國民提供低廉且優良之服務，原則上以價格及對國民提供之服務之品質及其他條件進行評估。

#### (地方公共團體議會之議決)

第十二條 地方公共團體於締結事業契約中之種類及金額符合政令所定基準之事業契約時，應事先經議會之議決。

#### (指定管理者時之考量)

第十三條 關於依據本法所整備之公共設施之管理上，於適用地方自治法(昭和二十二年法律第六十七號)第二百四十四條之二第三項規定時，地方公共團體應就同條第四項至第六項所定事項，適當考量為使選定事業得順利實施之事項，並且關於符合同條第十一項規定時，關於選定事業之處理上事先予以明確化。

#### (選定事業之實施)

第十四條 選定事業應基於基本方針及實施方針，遵循事業契約(於依據第十六條規定設定公共設施經營權時，係指關於該公共設施經營權之公共設施經營權實施契約(指第二十二條第一項所定公共設施經營權實施契約))實施選定事業。

選定事業者為國家或地方公共團體出資或捐助之法人(包含該法人之出資或捐助之法人)，應特別留意避免使該選定事業者之責任不明確，並於事業契約中明確記載與公共設施之管理者之責任分擔。



#### (制定實施方針預告之公布)

第十五條 公共設施之管理者，應依據內閣府令所定事項，每年公布內閣府令所定關於當年度預告制定之實施方針之事項。但當年度無預告制定實施方針時，不在此限。

公共設施之管理者，於變更前項關於預告事項時，應依據內閣府令所定事項，公布變更後該事項。

公共設施之管理者，於締結事業契約時，應即時公布依據內閣府令所規定之該事業契約之內容(限於公共設施之名稱、位置、選定事業者商號或名稱、公共設施整備之內容、契約期間、事業之存續發生困難時相關措施及其他內閣府令所定事項)。

前三項規定無礙於地方公共團體就前三項所規定事項以外之地方自治條例所規定預告制定實施方針制定之必要事項，以及關於事業契約之內容資訊之公布。

#### 第四章 公共設施經營權

##### (公共設施經營權之設定)

第十六條 公共設施之管理者得設定公共設施經營權予選定事業者。

##### (於關於公共設施經營權之實施方針中追加記載事項)

第十七條 公共設施之管理者，欲選定將公共設施經營權設定予民間事業者時，應於實施方針中記載第五條第二項各款事項外，亦應規定下列事項：

- 一 設定公共設施經營權予選定事業者之主旨。
- 二 關於公共設施經營權之公共設施經營之內容。
- 三 公共設施經營權之存續期間。
- 四 依據第二十條規定收取費用時，其主旨(事先規定收取金額時，其收取之主旨及其金額)。
- 五 欲依據第二十二條第一項於公共設施經營權實施契約中所規定之事項，以及就其解釋上發生疑義時之相關措施事項。
- 六 關於使用費用之事項。

##### (關於實施方針之條例)

第十八條 公共設施之管理者(限於地方公共團體之首長)於前條所規定之情形，應制定實施方針。

前項條例應規定民間事業者之選定程序、公共設施經營權人所進行公共設施之經營等基準及其業務範圍、關於使用費用之事項及其他必要事項。

##### (設定公共設施經營權之時期)

第十九條 公共設施之管理者依據第十七條規定，於實施方針中規定同條各款

所規定事項，依據第八條第一項規定選定民間事業者時，應即時(該實施方針所定之特定事業包含公共設施之建設、製造或改建相關事業時，應於該建設、製造或改建完成後立即為之)遵循該實施方針，設定公共設施經營權予選定事業者。

公共設施經營權之設定，應明確記載下列事項：

- 一 公共設施之名稱、位置、規模以及配置。
- 二 第十七條第二款及第三款所定事項。

公共設施之管理者依第一項規定設定公共設施經營權時，應將其主旨其關於該公共設施經營權之公共設施名稱、位置及前項第二款所規定事項予以公布。

公共設施之管理者(限於地方公共團體之首長)欲依據第一項規定，設定公共設施經營權時，須事先經議會之議決。



#### (費用之收取)

第二十條 公共設施之管理者，依實施方針，得向公共設施經營權人收取該建設、製造或改建所需費用相當金額之全部或一部。

#### (開始公共設施經營事業之義務)

第二十一條 公共設施經營權人應於公共設施之管理者所指定之期間內，開始公共設施經營事業。

公共設施之管理者，收到來自公共設施經營權人申請，認為具正當理由時，得延長前項之期間。

公共設施經營權人於開始公共設施經營事業時，應即時將其主旨向公共設施之管理者申報。

#### (公共設施經營權實施契約)

第二十二條 公共設施經營權人，應於開始公共設施經營事業前，依循實施方針，於內閣府令所規定事項，與公共設施之管理者締結包含下列事項為其內容之契約(下稱「公共設施經營權實施契約」)

- 一 公共設施經營之方法。
- 二 公共設施經營事業之存續發生困難時，相關措施事項。
- 三 有制定關於公共設施使用之條款時，其決定程序及公布方法。
- 四 雇用派遣職員從事該業務時，關於該業務之內容以及使派遣職員從事該業務之期間及其他關於派遣職員從事該業務之必要事項。
- 五 其他內閣府令所定事項。

公共設施之管理者於締結公共設施經營權實施契約時，應即時依據內閣府令所定事項，公布公共設施經營權實施契約之內容(限於公共設施經營權人之商號或名稱、前項第二款所規定事項及其他內閣府令所定事項)

前項規定無礙於地方公共團體就前項所規定事項以外之地方自治條例所規定預告制定實施方針制定之必要事項，以及關於事業契約之內容資訊之公布。



#### (公共設施之使用費用)

第二十三條 公共設施經營權人應收取使用費用作為自身之收入。

使用費用，依據實施方針，應由公共設施經營權人制定之。公共設施經營權人制定前項費用時，應事先向公共設施之管理者申報該使用費用。

#### (性質)

第二十四條 公共設施經營權視為物權，除本法另有規定外，準用關於不動產之規定。

#### (權利之標的)

第二十五條 公共設施經營權，除為法人合併及其他一般繼受、讓渡、滯納處分、強制執行、假扣押、假處分及抵押權之標的外，不得為權利之標的。

#### (處分之限制)

第二十六條 公共設施經營權不得分割或合併。

公共設施經營權未經公共設施之管理者許可，不得移轉。

公共設施之管理者欲進行前項許可時，應審查是否符合下列基準：

- 一 接受公共設施經營權移轉之人無第九條各款所定情事。
- 二 依據實施方針公共設施經營權之移轉合乎實施方針者。

公共設施之管理者(限於地方公共團體之首長)欲為第二項許可時，應事先經議會之議決。但條例中另有規定者，不在此限。

經設定抵押權登記之公共設施經營權，未經抵押權人之同意，不得拋棄之。

未經第二項許可，或未得前項同意，而移轉或放棄公共設施經營權，不生效力。

#### (登錄)

第二十七條 公共設施經營權以及以公共設施經營權為標的之抵押權之設定、移轉、變更、消滅、處分之限制以及依第二十九條第一項規定之公共設施經營權行使之停止及其停止之解除，應於公共設施經營權登錄簿中登錄。

依前項規定所為之登錄，以登錄代替登記。

依第一項規定所為關於登錄之處分，不適用行政程序法(平成五年法律第八十八號)第二章及第三章之規定。

公共設施經營權登錄簿，不適用關於行政機關所保有資訊之公開之法律(平成十一年法律第四十二號)之規定。

關於公共設施經營權登錄簿所記載之保有個人資訊(指關於行政機關所保有個人資訊之保護之法律(平成十五年法律第五十八號)第二條第三項所規定之保有個人資訊)，不適用同法第四章之規定。

除前項各規定外，關於登錄必要之事項，以政令定之。



(指示)

第二十八條 公共設施之管理者，為使公共設施經營事業適當實施，得對公共設施經營權人要求報告其業務或其經營之狀況，實施現地調查或為必要之指示。

(取消公共設施經營權)

第二十九條 公共設施之管理者，於符合下列各款情形之一時，得取消公共設施經營權，或命其停止行使：

一 公共設施經營權人符合下列任一情形時

- 甲 以虛偽或其他不正方式成為公共設施經營權人時。
- 乙 符合第九條各款事由時。
- 丙 未於第二十一條第一項所指定之期間(依同條第二項規定延長時，其延長後之期間)內開始公共設施經營事業時。
- 丁 公共設施經營事業無法實施時，或顯然無法實施時。
- 戊 前款所示情形外，違反公共設施經營權實施契約所定事項，情節重大時。
- 己 無正當理由而不遵循前條之指示時。
- 庚 違反關於公共設施經營事業法令之規定時。

二 基於公共設施用作其他公共用途或其他理由，於公益上不得不取消時：

公共設施之管理者欲依前項規定為停止公共設施經營權行使之命令時，不受行政程序法第十三條第一項所規定為使陳述意見之程序之區分，應舉行聽證。

公共設施之管理者依據第一項規定，取消已登錄之抵押權之設定之公共設施經營權時，應事先通知該抵押權所涉之抵押權人。

公共設施之管理者於喪失公共設施之所有權時，公共設施經營權即消滅。

(對於公共設施經營權人之補償)

第三十條 公共設施之管理者，依前條第一項(限於第二款之部分，本條以下亦同)規定，取消或停止其行使或依前條第四項規定消滅公共設施經營權時，對於因此受到損失之公共設施經營權人或曾為公共設施經營權之人(本條以下單純以「公共設施經營權人」稱之)，應補償通常情形所應發生之損失。

依前項規定所為之損失補償，應經公共設施之管理者與公共設施經營權人協議之。

依前項規定無法成立協議時，公共設施之管理者應向公共設施經營權人給付其所預估之金額。

不服前項補償金額之公共設施經營權人，得自收受該決定之通知後六個月內起訴請求增加該金額。

前項訴訟以該公共設施之管理者為被告。

依前條第一項規定經取消之公共設施經營權，或依據同條第四項規定消滅之公共

設施經營權上有抵押權時，除該抵押權之抵押權人提出表示毋須寄存之聲明外，公共設施之管理者應將該補償金寄存。

前項抵押權人，得依同項規定對於寄存之補償金行使其權利。

公共設施之管理者，依第一項規定為補償之原因而造成之損失，係因前條第一項規定公共設施經營權之取消或停止行使所致時，得令造成該補償金額之全部或一部理由之人負擔之。



## 第五章 民間資金等活用事業推進機構股份公司所提供之特定選定事業之支援(略)

### 第一節 總則(第三十一條—第三十六條)

#### 第二節 設立(第三十七條—第四十二條)

#### 第三節 管理

##### 第一款 董事等(第四十三條・第四十四條)

##### 第二款 民間資金等活用事業支援委員會(第四十五条—第五十條)

##### 第三款 章程之變更(第五十一條)

#### 第四節 業務

##### 第一款 業務之範圍(第五十二條)

##### 第二款 支援基準(第五十三條)

##### 第三款 業務之實施(第五十四條—第五十六條)

#### 第五節 資訊提供等(第五十七條)

#### 第六節 財務及會計(第五十八條—第六十一條)

#### 第七節 監督(第六十二條—第六十五條)

#### 第八節 解散等(第六十六條・第六十七條)

## 第六章 對選定事業之特別措施

### (國家之債務負擔)

第六十八條 國家因選定事業負擔債務時，因負擔該債務之行為而應支出之年限，為當會計年度後三十年度以內。

### (行政財產之出租)

第六十九條 國家認為有必要時，不受國有財產法(昭和二十三年法律第七十三號)第十八條第一項規定之限制，為供選定事業之用，得將行政財產(指同法第三條第二項所規定之行政財產。以下第二項至第五項以及第七十條第一項至第四項亦同)出租予選定事業者。

除前項規定者外，國家於選定事業者於欲所有一棟建物之一部為該選定事業之公共設施建物(以下本條稱為「特定建物」。)之全部或一部而認為有必要時，不受國有財產法第十八條第一項規定之限制，得將屬於行政財產之土地，於無礙其用途或目的之限度內，出租予該選定事業者。

除前兩項規定者外，國家於依前項規定，接受屬於行政財產之土地之出租之人，將特定建物中關於選定事業公共設施部分以外之部分(以下本條稱為「特定民間設施」)，於選定事業終止(包含因於該選定事業之事業契約經解除或依據第二十九條第一項規定取消公共設施經營權或依同條第四項規定因公共設施經營權消滅而終止。以下本條亦同。)後欲持續所有之情形，認為有必要時，不受國有財產法第十八條第一項規定之限制，得將該屬於行政財產之土地，於無礙其用途或目的之限度內，出租予該選定事業者(於該選定事業之事業契約經解除或依據第二十九條第一項規定取消公共設施經營權或依同條第四項規定因公共設施經營權消滅而終止時，限於曾為該選定事業之公共設施之設施相關之公共設施管理者，認為關於該選定事業之管理上適當者。第八項亦同。)。

除前三項規定者外，國家於依第二項規定，接受屬於行政財產之土地之出租之選定事業者，欲轉讓特定民間設施而認為有必要時，不受國有財產法第十八條第一項規定之限制，得將該屬於行政財產之土地於無礙於其用途或目的之限度內，出租予欲受讓該特定設施之人(限於該選定事業之公共設施之設施相關之公共設施管理者，認為關於該選定事業之管理上適當者。)。

前項規定，於依據第三項或前項(包含依據本項所準用之情形)規定，接受屬於行政財產之土地之出租之人，欲轉讓該特定設施之情形準用之。於此情形，前項中「關於該選定事業之公共設施管理者」視為以「關於該選定事業之公共設施管理者(於該選定事業終止後，曾為於該選定事業之公共設施管理者)」代換之。

地方公共團體認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，為供選定事業之用，得將行政財產(指同法第二百三十八條之四第一項所規定之行政財產。以下第七項至第十項以及第七十條第五項至第八項亦同。)出租予選定事業者。

除前項規定者外，地方公共團體於選定事業者於欲所有一棟建物之一部之全部而認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，得將屬於行政財產之土地，於無礙其用途或目的之限度內，出租予該選定事業者。

除前兩項規定者外，地方公共團體於依前項規定接受屬於行政財產之土地之出租之人，將特定建物中關於選定事業公共設施部分以外之部分，於選定事業終止後欲持續所有之情形，認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，得將該屬於行政財產之土地，於無礙其用途或目的之限度內，出租予該選定事業者。

除前三項規定者外，地方公共團體於依第七項規定，接受屬於行政財產之土地之出租之選定事業者，欲轉讓特定民間設施而認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，得將該屬於行政財產之土地於無礙於其用途或目的之限度內，出租予欲受讓該特定設施之人(限於該選定事業之公共設施之設施相關之公共設施管理者，認為關於該選定事業之管理上適當者。)。

前項規定，於依據第八項或前項(包含依據本項所準用之情形)規定，接受屬於行政財產之土地之出租之人，欲轉讓該特定設施之情形準用之。於此情形，前項中「關於該選定事業之公共設施管理者」以「關於該選定事業之公共設施管理者(於欲轉讓曾為特定民間設施之設施之情形，曾為該特定民間設施之公共設施管理者)」代換之。

關於依據前揭各項規定所為之出租，不適用民法第六百零四條及借地借家法(平成三年法律第九十號)第三條及第四條之規定。

國有財產法第二十一條及第二十三條至第二十五條之規定，於依據第一項至第五項規定所為之出租、地方自治法第二百三十八條之二第二項及第二百三十八條之五第四項至第六項之規定，於依據第六項至第十項規定所為之出租，分別準用之。

**第七十條** 除前條第一項到第五項所規定者外，國家認為有必要時，不受國有財產法第十八條第一項規定之限制，為於特定設施(指第二條第一項第三款到第五款所揭示之設施及同項第六款由政令所定之設施之中，同項第三款到第五款所揭示以政令所定準用之設施。本條以下亦同。)所設置之事業提供經認定有助選定事業之實施之物(本條以下稱「特定民間事業」)之使用，得將行政財產於無礙於其用途或目的之限度內，出租予進行該特定民間事業之選定事業者。

除前項規定者外，國家於依據同項規定接受行政財產之出租之人，於關於特定民間事業之特定設施，欲於選定事業終止後仍持續所有或使用，而認為有必要時，不受國有財產法第十八條第一項規定之限制，得將該行政財產於無礙其用途或目的之限度內，出租予該人(於該選定事業之事業契約經解除或依據第二十九條第一項規定取消公共設施經營權或依同條第四項規定因公共設施經營權消滅而終止時，限於曾為該選定事業之公共設施之設施相關之公共設施管理者，認為關於該選定事業之管理上適當者。第六項亦同。)。

除前兩項規定者外，國家於依據第一項規定，接受行政財產出租之選定事業者，欲轉讓關於特定民間事業所涉及之特定設施(包含使用特定設施之權利，以下本項亦同。)認為有必要時，不受國有財產法第十八條第一項規定之限制，得將該行政財產於無礙於其用途或目的之限度內，出租予欲受讓該特定設施之人(限於該

選定事業之公共設施之設施相關之公共設施管理者，認為關於該選定事業之管理上適當者。)。

前項規定，依據於第二項或前項(包含依據本項所準用之情形)規定，接受行政財產出租之人欲轉讓該特定設施(包含使用特定設施之權利)之情形準用之。於此情形，前項中「關於該選定事業之公共設施管理者」視為以「關於該選定事業之公共設施管理者(於該選定事業終止後，曾為於該選定事業之公共設施管理者)」代換之。

除前條第六項至第十項所規定者外，地方公共團體認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，為供特定民間事業之用，得將行政財產於無礙於其用途或目的之限度內，出租予進行該特定民間事業之選定事業者。

除前項所規定者外，地方公共團體於依據同項規定接受行政財產之出租之人，於關於特定民間事業之特定設施，欲於選定事業終止後仍持續所有或使用，而認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，得將該行政財產於無礙於其用途或目的之限度內，出租予該人。

除前兩項所規定者外，地方公共團體於依據第五項規定，接受行政財產出租之選定事業者，欲轉讓關於特定民間事業所涉及之特定設施(包含使用特定設施之權利，以下本項亦同。)認為有必要時，不受地方自治法第二百三十八條之四第一項規定之限制，得將該行政財產於無礙於其用途或目的之限度內，出租予欲受讓該特定設施之人(限於該選定事業之公共設施之設施相關之公共設施管理者，認為關於該選定事業之管理上適當者。)。

前項規定，於依據於第六項或前項(包含依據本項所準用之情形)規定，接受行政財產出租之人欲轉讓該特定設施(包含使用特定設施之權利)之情形準用之。於此情形，前項中「關於該選定事業之公共設施管理者」視為以「關於該選定事業之公共設施管理者(於該選定事業終止後，曾為於該選定事業之公共設施管理者)」代換之。

前條第十一項及第十二項規定，於依據前揭各項規定出租時準用之。於此情形，同條第十二項中「第一項至第五項」以「第七十條第一項至第四項」、「第六項至第十項」以「第七十條第五項至第八項」代換之。

#### (國有財產之無償使用)

第七十一條 國家認為有必要時，為供選定事業所用，得將國有財產(指國有財產法第二條第一項所規定之國有財產)無償或較市價較低之對價供選定事業者使



用。

地方公共團體認為有必要時，為供選定事業所用，得將公有財產(指地方自治法第二百三十八條第一項所規定之國有財產)無償或較市價較低之對價供選定事業者使用。

#### (無息貸款)

第七十二條 國家於預算範圍內，認為選定事業中特別具有高度公共性之事業所需之資金，得對於選定事業者提供無息貸款。

國家依前項規定提供無息貸款時，得活用日本政策投資銀行股份有限公司、沖繩振興開發金融公庫或其他政府體系金融機關之審查機制或貸款機制。

#### (關於資金之確保以及地方債之考量)

第七十三條 國家或地方公共團體，應致力於確保為使選定事業實施所必要之資金，或其通融之斡旋、或於法令範圍內對於地方債為特別考量。

#### (關於土地取得之考量)

第七十四條 供選定事業所用之土地，為使選定事業者得順利取得或使用，應適當考量依土地收用法(昭和二十六年法律第二百十九號)收用或其他關連法令所為許可之處分。

#### (支援)

第七十五條 除第六十九到至前條規定外，國家及地方公共團體為促進特定事業之實施，應依照基本方針及實施方針，採取法制上及稅制上必要之措施，並且對於選定事業者進行財政上及金融上必要之支援。

前項措施及支援，應依據整備設施之特性、事業實施場所而以柔軟及具有彈性方式為是，且應考量使地方公共團體及公共法人之主體性得充分發揮。

#### (規制鬆綁)

第七十六條 國家及地方公共團體，為促進特定事業之實施，應速將有妨礙民間事業者技術之活用及充分發揮其創意思考之規制予以撤廢或鬆綁。

#### (協力)

第七十七條 國家、地方公共團體及民間事業者，為促進特定事業順利實施，應就整備協力體制上互相協力之。

#### (關於國家派遣職員之特例)

第七十八條 國家派遣職員(指國家公務員法(昭和二十二年法律第一百二十號)第二條所規定屬於一般職之職員，應任命權人或受其委任之人之要求，為成為公

共設施經營權人之職員(除不須經常服勤務者外，以從事關於公共設施之經營上專門知識及技能為必要之業務者為限。以下本項及次條第一項亦同)而退職，接續成為該公共設施經營權人之職員，持續以該公共設施經營權人之職員身分在職之公共設施經營權人之職員。以下本項及次條第三項亦同。)關於本法第八十二條第二項規定之適用，視為同項所規定之特別職國家公務員。



國家公務員法第一百零六條之二第三項所規定之退職金累算法人，視為包含公共設施營運權人在內。

國家派遣職員，就關於一般職職員之薪資之法律(昭和二十五年法律第九十五號)第十一條之七第三項、第十一條之八第三項、第十二條第四項、第十二條之二第二項及第十四條第二項規定之適用上，視為該法第十一條之七第三項所規定之行政執行法人職員。

國家派遣職員，就關於國家公務員退休金法(昭和二十八年法律第一百八十二號)第七條之二及第二十條第三項規定之適用，視為該法第七條之二第一項所定之公庫職員。

關於公共設施經營權人或國家派遣職員於國家公務員互助會法(昭和三十三年法律第一百二十八號)第一百二十四條之二(除第四項外)規定之適用，視為各該同條第一項所定公庫或公庫之職員。

國家派遣職員，就關於一般職職員勤務時間、休假之法律(平成六年法律第三十三號)第十七條第一項規定之適用，視為同項第三款所定行政執行法人職員。

國家派遣職員，就關於國家公務員留學費用之償還之法律(平成十八年法律第七十號)第四條(限於第五款相關部分)及第五條(限於同款相關部分)規定之適用，視為同法第二條第四項所定特別職國家公務員。

(關於地方派遣職員之特例)

第七十九條 地方派遣職員(指地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一號)第三條第二項所規定屬於一般職之職員，應其任命權人或受其委任之人之要求，為成為公共設施經營權人之職員而退職，並成為該公共設施經營權人之職員，持續於該公共設施經營權人處以職員身分在職時，該公共設施經營權人之職員)，關於本法第二十九條第二項規定之適用，視為同項規定之特別職地方公務員。

地方公務員法第三十八條之二第二項所規定之退職津貼合計法人，應包含公共設施經營權人在內。

公共設施經營權人或國家派遣職員(限於前條第一項之退職前地方公務員等共濟

組合法(昭和三十七年法律第一百五十二號)第一百四十二條第一項所規定曾為國家之職員者)或地方派遣職員，適用同法第一百四十條規定時，視為各該同條第一項所規定公庫或公庫職員。



(關於職員派遣之考量)

第八十條 除前兩條規定外，國家及地方公共團體，認為為使特定事業順利且有效率之實施而有必要時，應致力於職員之派遣或其他認為適當之人力協助上必要之考量。

(啟發活動及技術支援)

第八十一條 國家及地方公共團體，關於特定事業之實施，於進行知識普及以及資訊提供同時，應推動為獲得居民之理解、同意以及協力之啟發活動。

國家及地方公共團體，為使特定事業順利且有效率之實施，於對民間事業者提供技術上協助之同時，應特別考量專利等技術之使用之調整以及活用其他民間事業者所具有之技術。

(活用擔保不動產)

第八十二條 選定事業者實施選定事業時，所取得之不動產曾供擔保，有該不動產擔保權之公司、或以該不動產為擔保之公司或有該不動產所有權之公司發生損失時，該公司得將該筆損失於當事業年度之結算期，計入資產負債表之資產部分，作為遞延資產予以結算調整。於此情形，應自該結算期起十年內，於每一年度之結算期清償其平均額以上之金額。

適用前項規定時，關於公司法第四百六十一條第二項規定之適用，同項中「得減去...之合計額」之部分，視為「及內閣府令規定時，關於促進活用民間資金於公共設施之整備之法律(平成十一年法律第一百一十七號)第八十二條第一項所規定於資產負債表之資產部分所計算之金額中，得減去內閣府令所規定之合計額」

## 第七章 民間資金活用事業推進會議

(民間資金活用事業推進會議)

第八十三條 作為特別機關，於內閣府設置民間資金活用事業推進會議(下稱「會議」)。

會議職司下列事務：

- 一 制定基本方針之草案。
- 二 關於活用民間資金於公共設施之整備之施政上所必要之關係行政機關相互間協調。
- 三 除前兩款規定外，審議關於活用民間資金於公共設施之整備之施政上重要事項並推動其施政之實施。

會議於欲起草基本方針之草案時，除須事先與各省各廳之首長協議外，應聽取民

間資金活用事業推進委員會之意見。



#### 第八十四條

會議由會長及委員所組織之。

會長以內閣總理大臣充任之。

委員自會長以外之國務大臣中，由內閣總理大臣所指定之人充任之。

除前三項規定外，關於會議組織及經營必要之事項，以政令定之。

#### (民間資金活用事業推進委員會)

第八十五條 於內閣府設置民間資金活用事業推進委員會(下稱「委員會」)。

委員會除審議依本法規定屬於其權限之事項外，亦調查審議實施方針之制定狀況、特定事業之選定狀況、特定事業之客觀評估狀況、其他因活用民間資金而為之國家公共設施整備之實施狀況。

民間事業者得對於委員會提出關於以民間資金活用國家公共設施之整備之意見。委員會依據前二項認為有必要時，為求促進及綜合調整以民間資金活用國家公共設施之整備，得向內閣總理大臣或關係行政機關之首長陳述意見。

內閣總理大臣或關係行政機關之首長，於收受前項意見後所採取之措施，應向委員會報告之。

委員會認為為施行其所掌管事務而有必要時，得對關係行政機關之首長、關係地方公共團體之首長或關係團體，要求提出資料、陳述意見、說明及其他必要之協助。前揭情形，視為委員會為採取關於為施行接受提出之資料及其他所掌管事務所收集之資料之公布之必要措施。

第八十六條 委員會應自具學識經驗之人中，由內閣總理大臣任命之委員九人所組成。

為調查審議專門事項而有必要時，得於委員會設置專門委員。

委員會因必要，得設置部會。

除前三項規定者外，關於委員會之組織及經營必要之事項，以政令定之。

#### 第八章 雜則

##### (委任政令)

第八十七條 除本法規定者外，本法實施之必要事項以政令定之。

#### 第九章 罰則

第八十八條 機構之董事、會計參與(會計參與為法人時，應執行其職務之員工)、監察人或職員，關於其職務，收受、要求或期約賄賂時，處三年以下有期徒刑。

因此所為之不正行為或未為相當之行為時，處五年以下有期徒刑。

前項情形，沒收犯罪人所收受之賄賂。無法沒收其全部或一部時，追徵其價額。

第八十九條 交付、行求或期約前條第一項賄賂者，處三年以下有期徒刑或一百萬日圓以下罰金。

犯前項之罪而自首者，得減輕或免除其刑。



第九十條 第八十八條第一項之罪，於日本國外犯同項之罪者亦適用之。

前條第一項之罪，遵循刑法(明治四十年法律第四十五號)第二條之例。

第九十一條 機構之董事、會計參與(會計參與為法人時，應執行其職務之員工)、監察人或職員或曾為此職位之人，違反第四十四條規定，洩漏或盜用其職務上所知悉之秘密時，處一年以下有期徒刑或五十萬日圓以下罰金。

第九十二條 未依據第六十三條第一項規定報告、或為虛偽報告、或拒絕、妨礙、逃避同項規定之檢查時，處該違反行為之機構之董事、會計參與(會計參與為法人時，應執行其職務之員工)、監察人或職員五十萬日圓以下罰金。

第九十三條 符合下列情形之一者，處該違反行為之機構之董事、會計參與(會計參與為法人時，應執行其職務之員工)、監察人或職員一百萬日圓以下罰鍰：

- 一 違反第三十四條第一項規定而發行股份、募集發行新股份預約權或公司債之承受人，於股份交換時發行新股、公司債或新股預約權，或借入資金時。
- 二 違反第三十四條第二項規定，未申報已發行之股份時。
- 三 違反第五十條第一項或第四項規定，未為登記時。
- 四 違反第五十二條第二項規定從事業務時。
- 五 違反第五十四條第二項或第五十六條第一項規定，未通知內閣總理大臣時。
- 六 違反第五十八條第一項規定，未受預算之認可時。
- 七 違反第六十條規定，未提出資產負債表、損益表或事業報告書，或提出虛偽之記載或記錄時。
- 八 違反依第六十二條第二項規定所為之命令時。

第九十四條 違反第三十六條第二項規定，於其名稱中使用民間資金活用事業推進機構之文字者，處十萬日圓以下罰鍰。

## 附錄二 PFI 基本方針全文中譯

### 有關藉由民間資金活用以促進整備公共建設相關事業實施之基本方針的變更

平成 27 年 12 月 18 日閣議決定



依據藉由民間資金活用以促進整備公共建設法(平成 11 年法律第 117 號)第 4 條第 6 項準用同條第 4 項規定，將藉由民間資金活用以促進整備公共建設相關事業實施之基本方針(平成 25 年 9 月 20 日閣議決定)變更如下：

#### 藉由活用民間資金以促進整備公共建設相關事業實施之基本方針

為了在真正的少子化以及高齡化社會到來的現在，實現能讓國民真正感受到豐富樣貌的社會，有效率且有效地整備社會資本，提供高品質的公共服務，乃國家、地方公共團體以及獨立行政法人及特殊行政法人與其他公共法人的公共設施之管理者所被課與的重要政策任務，為使其實現，活用民間的資金、經營能力及技術能力，謀求在有效率地使用財政資金的同時，於官民的適當角色分配及責任分擔之下，追求盡可能地將適合由民間事業者來實施之公共設施(指公共設施等之建設、製造、改修、維持管理或營運或有關上述行為之計畫，包含對國民提供公共服務，以下均本此旨)的整備相關事業之實施交由民間事業者進行。

此外，國家以及地方的財政，處於逐漸邁向長期債務總合的合計超過 GDP 的兩倍如此嚴峻的狀況，為了提高財政的效率性，要求貫徹浪費的刪減及在預算的用途上大膽的重新檢視。在公共設施的整備上，也有對於和經濟成長所結合具高投資效果的公共設施，以及可預見人口減少之下維持國民的生活及都市、地區的活力，確實應對環境及防災等問題的公共設施等等，有對於其必要性為嚴謹詳細審計後推動之必要。隨著人口減少與高齡化的進行，營求緊密都市的推進，在公共設施等新興投資及更新上，要求包括既有的計畫的再審視與設施的廢止，強力地推動選擇與集中，進行符合經濟社會與人口構造實際情形的重組。

藉由民間資金活用以促進整備公共建設相關事業(下稱 PFI 事業)乃謀求真正有必要的公共設施的整備以及財政健全化並存的基礎上，肩負重要角色之事業。由於推動 PFI 事業的活用，在公共設施的整備上最大化地活用了民間的資金及技術秘密(Knowhow)，成為透過民間資金的出資及經由民間事業者觀點的評價，因而被期待真正有必要的公共設施的整備能夠有效率地進行。

為實現上述目標，在將設施整備費用及事業期間中的管理費等以公共設施的管理者用稅財源來支付的 PFI 事業方面，例如藉由將維持管理與業績連動的契約以及複數的設施的改修及維持管理等包裹為一個事業之概括性契約，積極地喚起民間

之創意想法來縮減支出，盡可能地努力減少稅財源之負擔乃十分重要。

此外，在使用費用等稅財源以外的收入來進行費用的全部或部分回收的 PFI 事業方面，官方與民間適當地合作，推動對於民間而言具有吸引力的事業亦十分重要。

經由上述手法，喚起民間投資，結合真正有必要的公共設施的整備及地區的活性化以及經濟成長是有必要的。

PFI 事業是將具有公共性的事業(公共性原則)以民間的資金、經營能力及技術能力活用之(民間經營資源活用原則)，尊重民間事業者的自主性及創意辦法，有效率且有效果地加以實施之產物(效率性原則)，擔保特定事業的選定及民間事業者的選定上的公平性(公平性原則)，必須確保特定事業的開始到終結所經的全程的透明性(透明性原則)。其次，在 PFI 事業的實施方面，要求各個階段的評價決定上的客觀性(客觀主義)，在公共設施的管理者與選定事業者之間的合意上，必須以明文將當事者的角色及責任分擔等契約內容予以明確(契約主義)，並且必須確保肩負事業的企業體的法人格上的獨立性或者事業部門的區分經營上的獨立性(獨立主義)。公共設施的管理者在欲進行以提供公共服務為目的的事業時，於該當事業被認為交由民間事業者來進行有助於財政的效率化以及公共服務的水準的提升時，被寄望盡可能地將該事業的實施以 PFI 事業方式交由民間事業者來進行。

經由 PFI 事業確實的實施，可期待能帶來以下成效：

第一是能夠提供國民低廉且高品質的公共服務。此目的之達成本即為公共部門的重要任務。然而，在財政狀況嚴峻度急遽成長的現在，為兼顧真正必要的公共設施之整備以及財政健全化，以民間事業者經營上 Knowhow 的累積及技術能力之提升為背景，要求在公共設施的整備上活用其經驗及能力。在此狀況下，如能以 PFI 事業實現公共服務之提供，則依據各自適當的風險分擔，使事業整體之風險管理得以有效率進行，加上建設、製造、改建(包含設計)、維持管理及營運的全部或部分整體處理，透過活用公共設施營運權等高自由度之營運活用民間的創意想法，而可期待整體事業期間事業成本的削減，並且縮減整體事業期間之財政負擔。

同時，亦使高品質的社會資本之整備及公共服務之提供成為可能。因 PFI 事業順利實施，使其他關於公共設施整備之事業也活用民間之創意想法，可期待其效果廣泛的擴及。

第二是，關於提供公共服務之行政參與方式有所改革。PFI 事業係就適合委託民間事業者之事項盡可能的尊重民間事業者的自主性及創意想法，而將關於公共設

施之整備事業委由民間事業者實施。因此，除形成基於官民之間適當角色而生之全新官民合作關係之同時，亦追求財政資金的有效率利用、真正必要的公共設施之整備及財政健全化的兩立，行政財政改革之推動上也可寄予期待。

第三是，透過創造民間的事業機會以促進經濟之活性化。因 PFI 事業是將原來由國家、地方公共團體等公部門所進行之公共設施之整備事業委由民間事業者，故可對民間帶來新的事業機會之效果，並且與其他收益事業合併實施，創造出全新的事業機會。此外，作為 PFI 事業之資金籌措方式，引入計畫財務等新方法，民間資金活用事業推進機構股份有限公司補充金融機關所進行之金融及民間投資之資金提供，可預見能促進我國基礎建設投資市場整備。上述結果可期待創造新型產業，並推動經濟構造改革之效果。

在上述的認識下，追求促進尊重民間事業者之自主性及創意思考之 PFI 事業乃刻不容緩之政策議題。國家及地方公共團體為使公共設施之管理者得順利實施特定事業，有採取下述所需之財政上及金融上支援、與關連既存法令之整合性之明確化以及規制之鬆綁等措施之必要。

本基本方針係期待公共設施之管理者透過依據共通方針實施 PFI 事業，促進有效率且有效果地整備社會資本，而依據 PFI 法第 4 條第 1 項規定(平成 11 年法律第 117 號，以下以「本法」稱之。)，作為關於特定事業之實施上基本方針而制定。此外，本基本方針主要係以國家(指本法第 2 條第 3 項第 1 款及第 3 款所揭示者，下同。)作為公共設施之管理者實施之 PFI 事業所制定，同時，地方公共團體亦應遵循本法之意旨，參考本基本方針之規定，致力於促進 PFI 事業之順利實施。

## 一 關於依據民間事業者之提案所為之特定事業之選定及其他特定事業之選定基本事項

### 1 關於特定事業之一般性事項

國家實施關於公共設施整備事業時，對於可期待經由活用民間所掌握之資金、經營能力及技術能力而有效率且有效果地實施，並且適合令民間事業者實施之事業，應盡可能將該事業之實施委託民間事業者為之。

### 2 實施方針之制定及公布

(1) 國家為促進 PFI 事業順利實施，盡速實現具體之特定事業，應立於追求其實施過程中各制度之整備及改善乃屬必要此一觀點，審酌關於公共設施之整備事業中，依據其事業之領域、形態及規模等判斷，高度適合以 PFI 事業實施，且反映國民之需求，而認為應盡速實施之事業，應依據本法第 5 條所規定制定實施方針之程序著手實施。此外，依據本法第 6 條由民間事業者所

提出制定實施方針之提案(下稱「民間提案」)之事業，應依據下述 4 積極處理並採取必要之措施。

- (2) 自確保公平性及透明性之觀點，為使關於該當事業之資訊得以迅速且廣為週知，國家應盡早在初期階段制定並公布實施方針。
- (3) 國家制定實施方針時，應規定本法第 5 條第 2 項各款所揭示之事項。於制定實施方針時，為使民間事業者易於檢討是否參加特定事業，應將該特定事業之事業內容及民間事業者之選定方法盡可能具體記載。此際，於公布時之實施方針中已經具備相當程度之具體內容下，依據檢討該特定事業之事業內容的進行，亦可逐漸將其詳細化補充。
- (4) 國家在實施方針中，應載明如有符合本法第 9 條各款所示事項之一者，不得應徵實施特定事業之民間事業者之意旨。

### 3 特定事業之選定及公布

國家於制定實施方針後，考量該事業之實施可行性，判斷適合以特定事業實施時，應依據本法第 7 條選定為特定事業。關於依據本法第 7 條所選定之特定事業及依據本法第 11 條所為之客觀評估之結果公布上，應注意下列事項為之。另外，關於下述(2)及(3)之計算及評估，應致力於逐步提升其客觀性及透明性。

- (1) 於選定特定事業時，應以經由 PFI 事業實施而可有效率且有效果地實施公共設施之整備者為基準。於其具體評估時，應以經由委託民間事業者，而可期待公共服務在同一水準下，縮減整體事業期間之公共財政負擔者，或公共財政負擔在同一水準時，可期待公共服務水準之提升者等，作為選定之基準。
- (2) 於計算公共財政負擔之預估額時，現實上可預見有財政上支援之支出、自民間事業者所收取的稅收及其他收入之情形，應將此收入進行適當調整，納入未來費用(應盡可能以合理方式審酌關於費用變動之風險)後計算出公共財政負擔之總額，將其換算為現在價值後予以評估之。
- (3) 公共服務水準之評估應盡可能以定量方式為之，但公共服務水準中有難以定量化者，評估時應在確保客觀性下進行定性評估。
- (4) 上述(1)選定特定事業之選定，應以國家、地方公共團體在嚴峻增加的財政狀況中，就該公共設施之整備係真正必要者為前提。
- (5) 選定特定事業後，應併將其判斷結果與評估之內容，考量對於民間事業者之選定及其他公共設施之整備的影響，迅速公布之。另外，在制定及公布實施方針後，基於事業之實施可行性等客觀評估之結果而不選定為特定事業者，亦同。
- (6) 除上述(5)所規定之公布外，關於選定或不選定之評估結果之詳細資料，應考量對於民間事業者之選定及實施其他公共設施之整備的影響，於適當時期適當公布之。

#### 4 對於民間提案之措施

為促使有益於促進PFI事業之來自民間事業者的熱烈提案，關於民間事業者之提案，國家應注意下列事項予以因應。

- (1) 公共設施之管理者應整備有關收受、評估、通知、公布民間事業者之提案之體制，積極採取為適當因應所必要之措施。此外，為使民間事業者得順利提案，國家應致力於關聯資訊之公開。
- (2) 國家於收受民間提案後，應依據該民間提案之趣旨，檢討關於該提案之公共設施整備之必要性、實現可行性及活用PFI事業之妥當性、對於財政之影響以及以其他手法整備該公共設施之可能性等。另外，上開檢討應在無礙於業務遂行之範圍內盡速進行。
- (3) 國家應注意在處理該民間提案時未有損害提出民間提案之民間事業者之權利及其他正當利益。
- (4) 國家認接收民間提案而制定實施方針屬妥當時，應將該意旨通知提出該民間提案之民間事業者後，迅速制定實施方針。此外，接受民間提案而制定實施方針時，應考量對於符合智慧財產權保護之提案內容之處理。
- (5) 國家判斷無接受民間提案而制定實施方針之必要時，應將該意旨通知提出該民間提案之民間事業者。此際，於認為適合提供欲提出新提案之民間事業者作為參考或其他認有必要時，有關該民間提案之事業案概要、公共設施之管理者判斷結果及其理由之概要，應注意對於該事業者之權利及其他正當利益以及對於公共設施整備之實施的影響後，予以公布之。
- (6) 國家需相當期間檢討民間提案時，應告知提出該民間提案之民間事業者結果通知之預測時間。

#### 二 關於徵求選定民間事業者之基本事項

1 國家(指本法第2條第3項第1款所揭示者，下同。)依據本法第8條第1項選定民間事業者以及依據本法第11條公布客觀評估之結果應注意下列事項。

- (1) 關於民間事業者之徵求及選定，應注意在採行「公平性原則」擔保競爭性，基於「透明性原則」確保程序之透明性下實施之。除此之外，應注意盡可能使民間事業者之創意思考得以發揮，並且確保所需之提案準備期間。
- (2) 選定實施基於適用會計法令之契約所實施之事業之民間事業者時，依據會計法令，應採行一般競爭投標為原則。
- (3) 於競爭投標時，依據會計法令之規定以價格及其他條件選定時，應設定客觀評估基準。有關公共服務之水準不得已須採用定性評估基準之情形，亦應將該評估結果量化以確保客觀性。
- (4) 於不適用會計法令之規定之情形，亦應擔保競爭性。此外，於此情形或依據隨意契約之情形，應依上述(3)之趣旨，以進行客觀評估為條件。
- (5) 符合本法第9條各款事項之一情形者，應於投標條件中明確記載不得應徵實施特定事業之民間事業者之意旨。此外，為確認欲應徵實施特定事業之

民間事業者未該當第9條所規定之失格事由，有關機關應合作整備必要之體制。

(6) 於徵求時，為使民間事業者之創意思考得充分發揮，應在會計法令所規定之範圍內，於必要限度內揭示應提供之公共服務水準，並且在構造物、建築物等具體規格之特定上應限於必要最小限度。

(7) 於給予民間事業者提問機會之同時，提供與提問相關之資訊上，應在不損害競爭條件下公正為之。特別是僅有發包者難以製作完善的水準要求書之情形，或難以預測應徵者之提案內容之情形，應最大限度活用為與應徵者之間之意見溝通之提問及回答(對話)。

(8) 依據接受民間提案所制定之實施方針所選定之特定事業，於依據本法第8條第1項選定民間事業者時，應考量該民間提案對於該實施方針之制定所貢獻之程度，適當評估提出該提案之民間事業者。

(9) 舉行民間事業者之選定後，應將其結果與評估之結果、評估基準及選定方法為確保選定過程透明性之必要資料(除因公布將有害民間事業者之權利、競爭上之地位或其他正當利益之虞者外)併予迅速公布之。

(10) 經徵求及選定民間事業者之結果，不選定民間事業者而取消特定事業之情形，準用上述1(3)及(6)規定公布之。

2 獨立行政法人、特殊法人或其他公共法人(指本法第2條第3項第3款所揭示者)於選定民間事業者上，準用上述1(1)至(10)之規定，應公正且適當地實施。

3 關於上述1(3)及(4)所記載客觀評估基準、確保定性的客觀性，國家應考量PFI事業評估方法及其評估程序之特性，逐步將其方法及程序及規範狀態於實務上予以規定，並致力於追求透明性之提升。

### 三 關於民間事業者責任之明確化等確保事業適當且確實實施之基本事項

為追求確保選定事業之適當且確實實施，關於國家及民間事業者之責任明確化，國家應注意下列事項採取措施。

1 依據本法第10條之技術提案制度，係為盡可能發揮民間事業者之創意思考，而在投標階段即要求民間事業者之技術及思考之提案的制度，國家應注意下列事項。

(1) 依據特定事業之特質，設定適當的評估項目，以定量或定性之評估基準及配分得點進行評估。

(2) 為積極活用技術提案，如改善技術提案之內容之部分可成為更優良提案或可解決部分不充分時，於審查技術提案時，應要求提案者改善該技術提案，或力求給予改善提案之機會。

(3) 為促使欲應徵特定事業之民間事業者提出積極的技術提案，於要求高度技術或優秀思考在內的技術提案時，應考量經濟性，審查各提案所需費用是

否適當，為盡可能可採用最優秀之提案而規定預定價格。



2 公共設施之管理者應在實施方針中盡可能具體明確記載公共設施之管理者對於選定事業之參與、風險及其分擔。

3 為使民間事業者容易掌握包含PFI事業在內之整體公共工程發包之預測，國家應致力於將制定實施方針之預測，與關於促進公共工程投標及契約適當化之法律(平成12年法律第127號)第4條第1項所規定公共工程發包之預測一併公布，並力求在同一時期舉行。

4 關於事業契約應注意下列數點之規定。

- (1) 事業契約係規範關於選定事業之責任及風險分擔及其他事業契約之當事人權利義務之契約，應盡可能避免曖昧不明處，具體且明確地規範。
- (2) 公共設施之管理者應在事業契約中規定選定事業者所提供之內容、品質、服務水準之測定及評估方法、費用及計算方法等事業契約之當事人雙方所負之債務之詳細內容及其履行方法，以及當事人違反事業契約之規定時，修復選定事業所必要且合理之措施、治癒債務不履行及當事人救濟之措施。
- (3) 公共設施之管理者應考量對民間事業者採取最小必要限度之介入，為擔保公共服務之適切提供，考量下列事項，於事業契約中預先就此達成合意。
  - i 公共設施之管理者得監督由選定事業者所提供之公共服務之水準。
  - ii 公共設施之管理者得要求選定事業者定期提出有關事業契約之義務履行事業之實施狀況報告。
  - iii 公共設施之管理者得定期要求選定事業者提出經公認會計士查核後之財務狀況報告書(限於有影響選定事業之實施可能性之範圍內)。
  - iv 發生對於選定事業之實施有重大不良影響之虞之事態時，公共設施之管理者除得要求選定事業者報告外，亦得要求由第三人專家實施調查及提出該調查報告書。
  - v 為確保公共服務適當且確實提供，應規定必要且合理之措施，以及供公共設施之管理者救濟之方式。
  - vi 由公共設施之管理者對選定事業所為超出依據上述i至v事項於事業契約之規定範圍之介入，應限於確保安全性、對環境保護之檢查、監督等，確保選定事業適當且確實實施之必要合理範圍內。
- (4) 關於選定事業之風險分擔，應將預想之風險盡可能明確化，基於由最能妥善控管該風險之人負擔該風險此一想法決定之。此外，可經由經濟上合理手段減輕或除去之風險，應採取適當措施，並於事業契約中將其範圍及內容盡可能具體且明確地規定。

- (5) 除明確規定選定事業之結束時點，關於事業結束時土地之讓與等有關該事業資產之處理，應衡量經濟上合理性，盡可能具體且明確地規定。
- (6) 應盡可能具體列出事業難以繼續之理由，並且將發生該事由時或認為具高度發生可能性時，事業契約之當事人所應採取之措施，依據有無可歸責之事由，具體且明確地規定。事業有修復之可能性，應將繼續事業係合理之情形時，修復事業之必要措施，依據有無可歸責之事由，具體且明確地規定。為確保事業破產時公共服務之提供，應包含上述(5)所規定該事業相關資產之處理在內，依照該事業之態樣，規定採取確切之措施。
- (7) 關於事業契約之解除條件事由，應注意上述(5)及(6)規定，就其要件及該事由發生時協定之當事人所應採取之措施具體且明確地規定。
- (8) 應注意上述(4)至(7)所規定事業契約當事人之應對將對選定事業資金籌措之金額、期間、成本及其他條件帶來重大影響，以適當且明確之內容為之。此外，於該選定事業破產時，認為適合由公共設施之管理者與融資金融機構就事業及資產之處理直接交涉時，應顧慮融資金融機構之債權保全及其權利之保護，預先依據該選定事業之態樣適當規範之。
- (9) 依據由選定事業者之責任所構成之金融機制，於金融機構等第三人因選定事業者破產而得要求繼受選定事業之情形，應基於公共性及公平性之觀點，在確保持續提供公共服務之合理範圍內，預先於事業契約適當規範之。
- (10) 關於事業契約或其規定之解釋上發生疑義，或就事業契約中所未規定之事項發生爭議時，應依據該選定事業之態樣，預先具體且明確地規定為排除該爭議之程序及其他措施。
- (11) 國家除依本法第15條第3項規定外，應除去因公開而有損害民間事業者之權利、競爭上之地位及其他正當利益之虞之事項，公布事業契約之內容。

5 選定事業者係由國家或地方團體之出資或捐助之法人(包含由該法人出資或捐助之法人)時，公共設施之管理者應將具體且明確之責任分擔內容，向選定事業者及其他利害關係人明示，並為保持透明性為特殊考量。

6 選定事業者從事該選定事業以外其他事業之情形，如有因伴隨其他相關事業之風險，而對該選定事業所提供之公共服務帶來影響之虞時，為避免其影響或將影響最小化，應採取在事業契約中設計必要之規定等適當措施。此外，選定事業者係為實施選定事業而新設立之法人之情形，為適當消除有關實施選定事業之疑慮，公共設施之管理者應與出資人之間，考量經濟上合理性，另行就為擔保選定事業適當且確實實施之必要措施事先達成合意。

#### 四 關於公共設施經營權之基本事項

公共設施經營權(下稱「經營權」)，係就收取使用費用之公共設施，包含決定使用費用在內，由民間事業者以高自由度經營，活用民間事業者之創意想法及

承認經營權為財產權且可讓與，而可期待有以設定抵押權等方式順利籌措資金之效果。依循上述意旨，應注意下列事項採取必要之措施。



## 1 有關經營權實施方針之制定及經營權之設定事項

- (1) 關於經營權之實施方針，國家應注意下列事項制定之
  - i 應於實施方針中規定本法第17條所揭示之事項。此外，於制定實施方針時，為使民間事業者易於檢討參與公共設施經營事業，應就該公共設施經營事業之事業內容、選定民間事業者之方法、可否適用退職派遣制度(指本法第22條第1項第4款所規定使派遣公務員從事公共設施經營權人之業務之制度，下同。)等事項盡可能具體記載。此際，於公布時之實施方針中已經具備相當程度之具體內容下，依據檢討該公共設施經營事業之事業內容的進行，亦可逐漸將其詳細化補充。
  - ii 國家基於公共設施經營權實施契約(下稱「實施契約」)，向公共設施經營權人要求負擔本法第20條所規定費用以外金錢之情形，應將其意旨(於預先規定負擔額之情形，要求之意旨及其金額)於實施方針中予以規定。
  - iii 依據本法第17條第6款規定，於實施方針中規定有關公共設施之使用費用事項之情形，應注意下列事項，適當規定使用費用之上限及幅度等。
    - (i) 尊重公共設施經營權之自主性及創意思考此點相當重要。
    - (ii) 不得對於特定人為不當之差別待遇。
    - (iii) 不得有參照社會上經濟情況明顯不適當，且有妨礙公共設施使用者之利益之虞者。
- (2) 國家依據本法第19條第1項規定設定經營權時，應將設定書交付予選定事業者。
- (3) 有關依據個別法令中有規定公共設施之設置、管理及營運之法律，而設有公共設施之管理者之公共設施設定向使用者收取使用費用之經營權，如附表所示。

此外，可對於個別法中未規定管理者而向使用者收取使用費用之公共設施設定經營權。

## 2 關於實施契約

於實施契約中應注意下列數點予以規定。

- (1) 實施契約係規範關於公共設施經營事業之責任及風險分擔及其他實施契約之當事人權利義務之契約，此外，因風險分擔之內容將會影響有關經營權契約中向當事人所要求之金錢負擔額之影響，應盡可能避免曖昧不明處，

具體且明確地規範。

(2) 公共設施之管理者應考量對民間事業者採取最小必要限度之介入，為擔保公共服務之適切提供，考量下列事項，於實施契約中預先就此達成合意。

- i 發生對於公共設施經營權事業之實施有重大不良影響之虞之事態時，公共設施之管理者除得要求公共設施經營權人報告外，亦得要求由第三人專家實施調查及提出該調查報告書。
- ii 為確保公共服務適當且確實提供，應規定必要且合理之措施，以及供公共設施之管理者救濟之方式。

(3) 關於公共設施經營事業之風險分擔，應將預想之風險盡可能明確化，基於由最能妥善控管該風險之人負擔該風險此一想法決定之。此外，可經由經濟上合理手段減輕或除去之風險，應採取適當措施，並於實施契約中將其範圍及內容盡可能具體且明確地規定，並就自身所分擔之風險採取必要之措施。此外，本法第30條第1項之規定，係關於同項所定之情形之補償規定，並不限制在實施契約中規定終止實施契約等消滅經營權以外之事由所引起之風險分擔。

(4) 關於公共設施經營事業之事業期間屆滿時，公共設施經營事業地之相關資產之處理，應衡量經濟上合理性，盡可能具體且明確地規定。

(5) 應盡可能具體列出事業難以繼續之理由，並且將發生該事由時或認為具高度發生可能性時，實施契約之當事人所應採取之措施，依據有無可歸責之事由，具體且明確地規定。事業有修復之可能性，應將繼續事業係合理之情形時，修復事業之必要措施，依據有無可歸責之事由，具體且明確地規定。為確保事業破產時公共服務之提供，應包含上述(4)所規定該事業相關資產之處理在內，依照該事業之態樣，規定採取確切之措施。

(6) 依據退職派遣制度使派遣公務員從事公共設施經營權人之業務之期間，應考慮該公共設施經營權人之要求以及個別公共設施經營事業之情況，限於在該公共設施經營事業之初期階段。

(7) 應注意上述(3)至(6)所規定實施契約當事人之應對將對公共設施經營事業資金籌措之金額、期間、成本及其他條件帶來重大影響，以適當且明確之內容為之。此外，於該公共設施經營事業破產時，認為適合由公共設施之管理者與融資金融機構就事業及資產之處理直接交涉時，應顧慮融資金融機構之債權保全及其權利之保護，預先依據該公共設施經營事業之態樣適當規範之。

(8) 關於實施契約或其規定之解釋上發生疑義，或就實施契約中所未規定之事項發生爭議時，應依據該公共設施經營事業之態樣，預先具體且明確地規定為排除該爭議之程序及其他措施。

(9) 國家除依本法第22條第2項規定外，應除去因公開而有損害民間事業者之權利、競爭上之地位及其他正當利益之虞之事項，公布實施契約之內容。

(10) 有關依本法第30條第1項規定通常損失之補償方法，國家得預先在實施

契約中予以規定。



### 3 關於經營權之移轉

鑑於經營權制度係以確保安定且持續提供公共設施之相關公共服務，並且透過經營權本身得作為讓渡之標的，而整備包含資金籌措在內以順利實施公共設施經營事業之環境為目的之制度，關於本法第26條移轉許可之運用上，應考量設施之使用者、事業者、債權人等關係人之利益，適當且順利地移轉。

### 4 關於經營權之取消

(1) 國家於取消經營權時，應考量持續提供公共服務之重要性、違反契約之重大性、以經營權為標的之抵押權人之利益、因取消經營權而可保護之利益等事項，檢討有無可向公共設施經營權人要求除去造成經營權被取消之原因等取消經營權以外所可能採取之手段，審慎為之。

(2) 國家於依據本法第29條第1項第2款規定為公益上之必要而欲取消經營權時，應客觀評估、比較以經營權所實施之公共服務之公益性，以及新產生之公益性之必要性，審慎判斷經營權之取消。

(3) 國家於取消經營權時，應鑑於該公共設施所提供之公共服務之重要性，事先整備使該公共服務可存續之必要體制。

## 五 關於派遣公務員等人員協助之基本事項

除退職派遣制度外，關於公務員之派遣，經選定事業者要求，民間事業者為提供高品質公共服務而有必要時，應對民間事業者在既有之公務員派遣制度範圍內，以派遣一定期間後回歸官署為前提，提供公務員之派遣、公務員之出差、舉辦講習會等人員協助。

## 六 關於法制上與稅制上之措施以及財政上與金融上支援之基本事項

1 為順利推動PFI事業，有關實施特定事業之法制上與稅制上之措施以及財政上與金融上支援，政府應立於下列基本思維，採取適當之措施。

(1) 關於財政上之支援上，應在原本公共設施之管理者所可接受支援之範圍內，考量可由民間事業者接受。

(2) 關於稅制上之措施，應以現行制度為基本而檢討為推動PFI事業所必要之措施。此外，關於經營權存續期間中的投資更新等會計處理上，應致力整備使必要之基準明確化之環境，同時將稅制上之措施廣為周知。

(3) 應整備選定事業在由政府金融機構所提供之金融上支援中之定位，以使政府金融機構對於選定事業者之融資得以順利實施考量之。

(4) 應充分考量本法第76條規定之趣旨，迅速推動就事業關連法令及公物管

理法中，為促進PFI事業推動所必要之規制撤廢或鬆綁。另外，應立於必須明確化選定事業者之法律地位之立場，為使該事業之順利推動上不發生障礙，整備包含法令之解釋及適用在內，法制上之定位。此外，關於選定民間事業者之程序應遵循本法附則第3條規定予以整備。

(5) 將國有財產無償或以低於市價之對價供選定事業之用，應依本法第71條第1項規定之旨趣，盡速規定其具體處理方式。

(6) 有鑑於無論是透過直接金融或間接金融，將民間資金透過多樣手段有效率且有效果地活用有助於PFI事業之順利實施，於締結有關選定事業之事業契約或實施契約，應考量選定事業者可透過多樣手段順利籌措民間資金，並整備其所必要之環境。

(7) 選定事業之金融機制屬專案融資(Project Finance)等，專以該選定事業所生之收入以及有關該選定事業之有形資產或無形資產之擔保化為根據之情形，考量事業契約或實施契約之當事人所採取之方法之態樣，為可合理且適當地規定事業契約或實施契約，應致力整備有關擔保制度之必要環境。

(8) 為實施PFI事業所取得之不動產有設定擔保之情形，依據本法第82條第1項規定，該不動產之擔保權人、提供擔保人或所有權人所生之損失，應注意以遞延資產整理後，得承認10年以內之折舊，並廣為宣傳有關擔保不動產之活用。

2 為民間事業者易於檢討對於特定事業之參與，國家應在實施方針中盡可能將下列事項之具體內容明確記載。

- (1) 於實施選定事業時所必要之許可及認可，以及選定事業者所可實施之公共設施之維持管理或營運之範圍。
- (2) 可適用於選定事業者之補助金及融資制度等。
- (3) 可適用之稅制上優惠措施。
- (4) 有關為供選定事業之用，將國有財產以無償或低於市價之價格供選定事業者使用之事項。

## 七 關於民間資金活用事業推進機構股份有限公司之基本事項

1 民間資金活用事業推進機構股份有限公司(下稱「機構」)，係為補充由金融機構所提供之金融以及民間投資之資金供給，以促進我國基礎建設投資市場的整備為目的而設立，為達成此目的，除遵守相關法令並致力於在最大限度內發揮其能力外，有必要與政府緊密合作。

2 為確保機構適當地運作，政府應令機構報告投資方針以及決定支援後的狀況等事項。此外，為普及特定選定事業，政府應與機構合作，追求案件之促成及事業化促進之同時，對地方公共團體提供資訊及案件促成上之支援。



## 八 關於民間資金活用事業推進會議之基本事項

1 推進會議擔負與政府一體強力推動PFI事業之推動機關之角色。

2 自行政簡化之觀點，應注意推進會議與民間資金活用事業推進委員會之角色上差異，為與政府一體推動PFI事業，互為補充，並貫徹其各自之角色。

## 九 關於民間資金活用事業推進委員會之基本事項

民間資金活用事業推進委員會(下稱「推進委員會」)係依據本法第85條規定，與政府協力，為促進PFI事業之實施而負責下列任務：

1 關於以活用民間資金整備國家之公共設施(以下第九點以「整備國家之公共設施」稱之)，有關其實施狀況及民間事業者之意見，由推進委員會負責進行所需之調查審議，如認有促進PFI事業之實施之必要時，得向內閣總理大臣或關連行政機關之首長陳述意見，並謀求促進整備國家之公共設施及綜合調整。

2 推進委員會應與政府共同收集有關國內外PFI之資訊、選定事業之實施狀況、與PFI事業有關之法律制度、稅制資訊等可推動PFI事業順利進行之資訊，為促進國民對於PFI事業之了解，以及便利與PFI事業相關之人，應將上述資訊廣為提供公眾。

3 推進委員會除依據上述1規定向內閣總理大臣等人陳述意見外，國家於實施PFI事業時，為使其順利推動而經要求時，應自追求整備國家之公共設施之綜合調整觀點，對於該機關提供適當之建議。

4 有關整備國家之公共設施上民間事業者之意見、提議或陳情，由推進委員會負責受理，如認有促進PFI事業之實施之必要時，為謀求促進整備國家之公共設施及綜合調整，應向內閣總理大臣或關連行政機關之首長陳述意見。

5 為深化國民對於推進委員會之活動的之理解，推進委員會應致力宣傳，並且為深化多數國民對於PFI事業之理解及追求PFI事業之順利實施，應對政府所進行之宣傳提供協助。

6 推進委員會為利進行上述各項目相關之調查審議，應分析所收集之PFI事業相關資訊，進行為促進PFI事業實施之必要調查，以及遂行伴隨上述活動為促進PFI事業之實施所必要之業務。

## 十 有關地方公共團體實施特定事業之基本事項

地方公共團體應參考前項為止之事項，並且注意下列事項而致力於順利實施特定事業。



## 1 支援

- (1) 於認為有必要時，為供選定事業之用，得將公共財產無償或以市價更低之對價供選定事業者使用。
- (2) 為支援選定事業之實施，應致力於必要資金之確保或其斡旋。
- (3) 應參照實施方針對選定事業者提供必要的財政上及金融上支援。

此外，對於選定事業者所為之支援，應考量符合所整備設施之特性、事業之實施地點等具備柔軟性及彈性。

## 2 規制鬆綁

關於有礙活用民間事業者之技術及充分發揮其創意思考之地方公共團體各自之規制，應迅推動其廢止或鬆綁。

## 3 PFI事業之推動

- (1) 於選定特定事業、評估及選定民間事業者時，應力求確保公平性及透明性。
- (2) 關於實施特定事業時所必要之各種程序，應力求順利進行事務處理。
- (3) 有關民間事業者提案之收受、評估、通知及公布之體制的整備上，應力求適當應對。
- (4) 於收集關於PFI事業之資訊的同時，關於特定事業之實施，應對居民進行知識之普及以及提供資訊，推動獲得居民理解、同意及協助之啟發活動。
- (5) 除對於民間事業者提供技術上協助時所必要之考量外，在專利等技術利用之調整以及活用其他民間事業者所擁有之技術上，應進行特別之衡量。
- (6) 基於事業契約而為債務負擔行為時，應充分考量長期財務負擔之狀況，保持財政上之健全性及柔軟性，自中長期觀點縮減財政負擔。
- (7) 於選定民間事業者時，應致力確保競爭性而採取綜合評估方式、活用性能發包方式等適合PFI事業態樣之方法。

## 4 活用經營權

- (1) 關於依據本法第19條第4條設定經營權之議會議決，得於議會議決本法第12條之事業契約時同時為之。
- (2) 於依據有關實施方針之條例而締結實施契約時，縱其後該有關實施方針之條例經廢止，亦不影響已締結之實施契約之效力。
- (3) 關於欲設定經營權之公共設施適用地方自治法第244條之2第3項規定時，應考量同時進行類似程序所造成之程序上負擔，而衡量兩制度之適當運用。

## 十一 其他有關特定事業之實施基本事項

1 政府應在推動委員會的協助之下，收集有關國內外PFI之資訊、選定事業之實施狀況、與PFI事業有關之法律制度、稅制資訊等可推動PFI事業順利進行之資訊，為促進國民對於PFI事業之了解以及便利與PFI事業相關之人，應將上述資訊廣為提供公眾。



2 為深化多數國民對於PFI事業之理解及追求PFI事業之順利實施，政府應進行宣傳。

本基本方針自內閣決議決定之日起施行。

(附表)有關依據個別法令中有規定公共設施之設置、管理及營運之法律，而設有公共設施之管理者之公共設施設定向使用者收取使用費用之經營權

設施	公共設施之管理者	法令依據 (日文)	關於公共設施經營 權之設定
自來水設施	水道事業者 水道用水供給事業者	自來水法 (水道法)	可設定(註)
醫療設施	國家 地方公共團體 獨立行政法人等	醫療法 (醫療法)	可設定，但參照醫療法第7條第6項意旨，不承認以營利為目的者將醫療業本身納入事業範圍內。
社會福利設施	社會福利事業者	社會福利關聯法律 (社會福祉關係各法)	可設定(註)
漁港（遊船停放設施）	地方公共團體	漁港漁場整備法	可設定
中央批發市場	都道府縣中人口在20萬人以上之市	批發市場法 (卸売市場法)	可設定
工業用水道事業	地方公共團體 地方公共團體以外之人	工業用水道事業法	可設定(註)
供熱設施	供熱事業者	供熱事業法 (熱供給事業法)	可設定(註)
停車場	地方公共團體等	停車場法(駐車場法)	可設定
都市公園	地方公共團體等	都市公園法	可設定
下水道	地方公共團體	下水道法	可設定
道路	地方公共團體等	道路整備特別措置法	可設定(註)
出租住宅	地方公共團體等	公營住宅法等 (公營住宅法等)	可設定
鐵路(包含軌道)	地方公共團體等	鐵路事業法	可設定(註)

設施	公共設施之管理者	法令依據 (日文)	關於公共設施經營 權之設定
		(鐵道事業法) 軌道法	
港灣設施	地方公共團體等	港灣法(港湾法)	可設定
機場	國家 地方公共團體 機場公司	航空法 機場法(空港法)等	可設定
產業廢棄物處理設施	民間事業者 廢棄物處理中心	關於廢棄物之處理及 清掃之法律 (廃棄物の処理及び 清掃に関する法律)	不適合設定
淨化槽	個人、法人、市町村或 部分事務組合	淨化槽法(淨化槽法)	可設定

(註)為經營各事業，有必要另依各該事業法律獲得許可。

### 附錄三 風險分擔指引全文中譯



#### 關於 PFI 事業風險分擔之方針

本方針係作為國家於實施PFI事業時，實務上可資遵循之指針之一，為表示檢討PFI事業風險分擔時所應注意事項之指針。國家於實施PFI事業時，除依據PFI法及PFI基本方針之外，亦宜參考本方針實施PFI事業。此外，本方針於在外國實施之PFI事業亦得參考之。

本方針係各省廳為使PFI事業得順利實施，依據PFI法及基本方針，無礙於注意本方針所揭示事項以外之事項，以確保PFI事業的適當且確實之實施。

此外，今後PFI事業將會正式實施，關於今後的PFI事業之實施狀況、事業調查、檢討之進展等，於必要時應變更本方針，或揭示新方針。

另外，本方針中之用語如無特別情形，係遵照PFI法及基本方針之定義。

#### 一、風險分擔之基本注意事項

1. 於締結協定之時點，對於選定事業之事業期間中有發生可能性之事故、需求之變動、天災、物價的上升等經濟狀況之變化等一切事由無法正確地預測，渠等事由已經顯在化時，將使事業所需之支出或事業所可獲得之收入受到影響。於選定事業之實施上，因無法在締結協定時正確地預想該影響此種具不確定性之原因，而有發生損失之可能性者，即稱之為風險。
2. 確保選定事業之適當且確實之實施上，在風險顯在化時，可以預見於當初所預想之支出以外所追加之支出於現實上有必要之可能。因此，公共設施的管理者及選定事業者，於協定上包含有關風險顯在化時之追加支出的分擔之措施上，應盡可能避免曖昧不明，並有必要注意予以具體且明確地規定。關於選定事業之風險分擔上，盡可能將所預測之風險予以明確化，並且基於[由最適合管理該風險者分擔該風險]之想法，注意協定中之規定。於檢討風險分擔時，基於公共設施管理者及選定事業者的業務分擔，應留意下列數點為之：
  3. 風險及其成因之掌握  
關於該當選定事業之實施上的風險及其成因盡可能加以掌握。
  4. 風險之評估

乙、抽離後的風險在顯在化時所必要的追加支出之概略宜予以定量化。

丙、定量化有困難時，宜以定性化的方式進行對於選定事業之影響程度之評估。

丁、此外，宜確認是否可以經濟上合理的手段減輕或除去風險，並預估該減輕或除去相關之費用。

## 5. 分擔風險者

公共設施之管理者及選定事業者中如有：

乙、以較小費用防範風險顯在化之應對能力；

丙、檢討是否具有在風險顯在化可能性甚高時；

得極力縮減追加之支出之應對能力，且在風險顯在化時，因應該歸責事由之有無而檢討風險分擔之人。

## 6. 風險之分擔方法

風險之分擔方法有以下數種：

甲、由公共設施之管理者或選定事業者之一全數負擔

乙、由雙方依據一定比例分擔(階段性改變分擔比例亦為可能)

丙、一定金額內由一方負擔，如超過該一定金額時，以上述 1 或 2 方式分擔

丁、於一定金額內由雙方依據一定比例分擔，如超過該一定金額時，依據 1 方式分擔。

將風險顯在化時所必要之追加支出之分擔方式，檢討當該者於風險顯在化時所可負擔追加支出之負擔能力程度，對於各個風險予以檢討。

3. 檢討風險分擔上，風險於各個選定事業中均有所差異，有必要注意基本上應以各該選定事業之內容加以評估後檢討之。此外，採行經濟上具合理性之手段而可減輕或除去之風險相關措施時，於協定中將其範圍及內容應盡可能具體且明確地規定。另外，關於協定當事人之風險分擔的應對上，應注意會對於選定事業之資金籌措成本等條件帶來重大影響，有必要注意考察經濟上合理性作成適當且明確之內容。
4. 選定事業者為國家或地方公共團體之出資或捐助之法人時(包含該法人之出資或捐助之關聯法人在內)，公共設施之管理者，應將具體且明確的業務責任分擔及風險分擔之內容，明示選定事業者及其他利害關係人，有必要特別考量保持透明性。

## 二、風險分擔檢討上風險要素及注意事項

以下係為俾於風險分擔之檢討，於實施選定事業時，公共設施的管理者及選定事業者於協定中，關於風險顯在化時追加支出之負擔相關規定得予規定事項與以例示。

於風險分擔之檢討上，風險會因選定事業而有差異，因而基本上應注意必須一一檢討符合選定事業內容之評價。從而，有自以下的項目中予以適當取捨，或另予以追加，並基於個別案例加以檢討之必要。

### 1. 關於調查與設計之風險

(1) 選定事業中如包含測量或地質等調查或設計(下稱「設計等」)之一部分或全部時，係以預想「設計等之逾期結束」、「設計等之費用超過約定金額」、「設計等之成果上有瑕疵」等情況為主。

①設計等之逾期結束係指，於協定中對於設計等之履行期間有所規定時，於該履行期間內無法完成設計等之成果，而有遲延；設計等之費用超過約定金額係指，於協定中對於設計等有關金額予以明定時，設計等之成果完成所需之費用超過該金額。

②民間事業者的募集以及選定的過程中，因現場說明不充分，而有可能發生設計等之費用及工程費用超過約定金額之情況。為減輕此類風險，公共設施的管理者在該過程中，宜向民間事業者進行對於選定事業之充分說明。

③關於選定事業包含地質調查之業務實施所關聯及於第三者之損害，參照 3(1)中④的甲。

④選定事業之事業期間中，公共設施之所有權移轉給公共設施之管理者時，調查的成果的瑕疵在設計、建設、維持管理及營運階段、設計之成果的瑕疵在建設、維持管理、營運階段，會對於後階段產生影響之故，除規定向選定事業者提出瑕疵之修補及損害賠償的請求期間外，預先因應瑕疵修補所需期間，檢討後階段之措施，宜將之在協定中予以規定。

(2) 公共設施之管理者，符合各個選定事業，對於選定事業者之介入以最小必要限度為考量，將其權利義務於協定中明確規定，因應介入之選定事業所帶來影響之程度，宜檢討公共設施的管理者之風險分擔。

①自營運開始前的工程中，所可預見因設計等工程之遲延或設計等之費用，超過約定金額之情形時，因應選定事業者的應對能力，在營運開始前委由自主性業務之施行對於選定事業整體所帶來的影響較小時，公共設施之管理者有超過費用之

負擔以及伴隨著遲延的損害賠償金額的徵收，要求詳細報告，或指示不適當時宜予以注意。但是，於此時，宜明示基於業務分擔之費用負擔。

②在一般公共工程所使用的設計業務等委託契約書中，圖面、規格書、現場說明書、對於現場說明之提問答覆等書面所示之自然及人為之履行條件與實際不符時，基於任何理由由發包人變更此類書面時，必要時變更履行期間或業務委託費用或在得標人受到損害時負擔必要費用之例子。

③即使在選定事業中不包含設計等，也會發生公共設施之管理者之設計等的遲延、成果之錯誤、脫漏所發生建設、維持管理及營運的各階段之遲延、中斷，或在各階段所必須之費用超過約定金額之情形。

(3) 環境影響評估相關程序及程序期間長，該程序之結論，選定事業之實施上必須有會對於公共設施之內容帶來重大變更的可能性之程序時，由於會對於設計之變更、應確保之事業用地的變更等選定事業之實施帶來影響之故，預先檢討公共設施之管理者及選定事業者之何者於何時實施該程序、因其程序遲延或關於公共設施之內容的變更有關措施等，宜於協定中事先規定。

## 2. 關於確保事業用地之風險

選定事業包含公共設施的基地之取得、工程施工上所必要之用地之一定期間使用權之取得等確保事業用地之一部或全部之情形時，可預想會發生用地確保之遲延或用地確保費用超過約定金額之情形。

即使是在選定事業不包含確保事業用地之情形，也會發生因事業用地的確保之遲延或事業用地之變更所致設計等、建設、維持管理或營運各階段的中斷或遲延，超過各階段所約定金額之情形。

從而，關於事業用地的確保係由公共設施之管理者或選定事業者何者負責進行，宜預先檢討其遲延及關於事業用地變更於各階段的措施，於協定中事先規定。

## 3. 關於建設之風險

(1) 選定事業包含建設之一部或全部時，主要可預想「工程完成之遲延」、「工程費用超過約定金額」、「工程造成第三者損害」、「工程標的物之瑕疵」等風險。

①在「工程完成之遲延」上，有因為選定事業者不適當的工程管理所造成之遲延、因公共設施之管理者等人之事由所致變更設計而造成之遲延、該公共設施之管理者或與其他人與選定事業之公共設施密切關聯之設施整備上之遲延所造成之遲延、以及不可抗力協定等當事者合理措置所無法避免且難以歸責雙方之事由所造

成之遲延。在工程完成之遲延時，會對於選定事業者發生勞務費用追加之負擔、增加貸款利息支付、對於公共設施之管理者而言，會發生購買代替服務之費用損失。此外，選定事業者在已告知完成公共設施之情形，其設備、機器試運轉之結果以及該公共設施之狀況等，無法達成協定或規格書中所示應提供之公共服務之水準時，工程並未完成，即有必要就其修補之完成作為工程之完成，在協定中達成合意。

②所謂工程費用超過約定金額，係指因各式原因，無法以當初協定中所定之工程金額完成工程，工程費用超過約定金額之意，例如為縮短工程之特定部分所必要之費用增加、因變更設計所致工程材料等變更而生之費用增加，或係因主要建設材料費用上升所伴隨之費用增加等情形，即會發生。

③關於選定事業之事業期間中，公共設施之所有權移轉公共設施之管理者時，公共設施之瑕疵會對於維持管理及營運階段帶來影響，除規定對於選定事業者之瑕疵修補及損害賠償請求期間外，宜事先檢討修補該瑕疵所需期間之相應措施，於協定中事先予以明定。

④ 關於一般公共工程所使用之工程承攬契約書，有以下例子：

甲.關於因工程施工所造成第三人之損害，原則上由承攬人對第三人賠償其損害但因可歸責於定作人之指示或出借物品之情狀等可歸責於定作人之事由，以及伴隨工程施工一般所難以避免之噪音、震動、地下水之中斷等所生之損害，原則上由定作人負擔該賠償額。

乙.工程標的、工程材料上所發生之損害及其他關於工程師公所發生之損害(除及於第三人之損害及因不可抗力所生之損害外)，因除可歸責於定作人之事由所生者外，由承攬人負擔。

丙.因不可抗力致無法施工時，必須變更工程或承攬金額，或因工程中止所伴隨之承攬人之費用增加等負擔之例子。(關於因不可抗力所致工程標的等損害之分擔參照下列 6(1) ④)

丁.關於發生物價上升時之費用分擔，參照 6(2)④。

戊.關於工程標的、工程材料由承攬人投保火災保險等例子。

(2) 公共設施之管理者，宜依據各選定事業，考慮以必要最小限度對於選定事業者進行干預，於協定中明確規定其權利義務，就參與之選定事業所帶來之影

響程度，檢討公共設施之管理者的風險分擔。



(參考)

① 關於一般公共工程所使用之工程承攬契約書上，有發生因其圖面、規格書、現場說明書、對於現場說明之質問回答等書面中所示自然或人為之施工條件，與實際情形不符時，關於發生未明示之施工條件之無法預期的特別狀態等理由，由定作人變更上述書面時，因必要而變更工程期限或承攬價額，或負擔承攬人因此受有損害時必要之費用之例子。

② 在既有設施之小規模修繕由公共設施之管理者所進行，並且出借予選定事業者時，即便選定事業中未包含建設在內之情形，也有因公共設施之管理者出借上之遲延或該設施之瑕疵，所發生維持管理及營運之遲延、中斷或維持管理及營運之必要費用超過約定金額情形之例子。因此，宜於事先規定關於該遲延之措施、對於公共設施之管理者請求修補瑕疵及損害賠償之期間外，預先檢討因修補該瑕疵所須期間之必要措施，於協定中事先規定。

4. 在選定事業包含部分或全部維持管理及營運時，須檢討關於維持管理及營運之風險，可預想有「開始營運之遲延」、「公共服務之使用率與當初設想不符」、「維持管理及運營之中斷」、「施設的損傷」、「維持管理及營運所涉及之事故」、「技術創新」、「修繕部分之瑕疵」等情形。

(1) 開始營運之遲延，可想像因前階段之設計、確保用地、建設之遲延所生者、提供公共服務所必要之選定事業者營運狀況準備之遲延、開始提供公共服務前所應遵循各種程序之遲延所生者等情形，宜預先檢討關於各遲延之相關措施，於協定中事先予以規定。

(2) 公共服務之使用率與當初設想不符，可想像；  
甲、因社會經濟狀況之變化，使選定事業所提供之公共服務之必要性減少，實際上的使用率較當初設想為低之情形；  
乙、因提供同種類服務，選定事業所提供之公共服務之實際上使用率較當初設想之情形為低等情況。因此，在協定中規定選定事業者之收入(公共設施之管理者對於選定事業者所支付之服務費用以及選定事業者自行收取之使用費用等)時，宜考量有無自公共服務之使用者收取使用費用及各個選定事業之態樣，檢討採用何種方法，在發生公共服務之使用率與當初設想不符時，事先採取適當的風險分擔措施。

(參考)

① 選定事業包含營運部分時，因公共設施之管理者對於選定事業者所支付之服務費用以及選定事業者自行收取之使用費用之決定方式，會成為決定公共設施之

管理者以及選定事業者之風險分擔之因素之故，特別需要檢討。



② 公共設施之管理對於選定事業者所支付之服務費用之方式，可有下列方法(關於各該方式，可變更係以時間、階段之固定金額或單價等)：

甲.一定固定金額(例如對於選定事業整體所須之費用，建設成本等初期投資之占比較大，而營運所須之費用所占比例及金額較小之情形)

乙.以一定單價乘以公共服務使用頻率後所得之金額(例如對於選定事業整體所需之費用，營運所須之費用之占比較大時)

丙.一定固定金額加上因應公共服務利用率之變動金額之金額(例如選定事業整體所須之必要費用較高，且初期投資費用及營運所需之費用均高，並且預測使用率高度隨時間變動之情形)

在甲的情形，雖公共服務之使用率並不與收入連動，但也有必要注意會切斷與未來費用之增加之間的連動。此外，在乙的情形，雖使用率在大多數的情形可以涵蓋單價的構成要素之變動，且可依據變更單價涵蓋使用率之變動，但亦有必要注意單價與使用率之間的權衡關係。

(3) 維持管理及運營之中斷所涉及之風險顯在化之情形，可想像：

(子)實際上維修檢查所需次數、期間超出依據該公共設施之特性當初所設想之次數、期間時；

(丑)提供公共服務所不可欠缺之原始材料等取得上發生困難時；

(寅)下述(4)設施損傷、(5)事故以及 6(3)之情形；宜預先檢討各該情形時風險分擔之措施，盡可能在協定中事先規定。

(參考)

① 關於維持管理及營運之中斷，宜檢討在協定中所規定者係業務全部之中斷或部分中斷，以及進行因應中斷期間之檢討。

② 在維持管理及營運之中斷係因難以歸責選定事業者之事由所致時，因中斷會使公共服務之提供期間縮短，故宜預先檢討該期間中公共設施之管理者對於選定事業者支付服務費用之支付方式以及事業期間之延長，盡可能在協定中事先規定。

(4) 設施之損傷上，可設想有下列瑕疵：

(子)因設施設置上所隱藏之瑕疵所生者；

(丑)因設施管理之瑕疵所生者；

(寅)因第三人之行為所生者；

宜考量修復設施所必要之資金之程度、係因應歸責於公共設施之管理者或選定事業者何者之事由所生、追加該支出之人之負擔能力，預先檢討各該情形之分擔方



式，盡可能事先在協定中予以規定。

(參考)

① 設施發生損傷時，會發生為修復設施所生之費用之增加、在設施修復前以臨時設施提供公共服務時之費用、中斷期間中之利益損失之情形。

② 因設施之損傷致相關公共服務之使用者等第三人受到損害之情形亦可能發生之故，於此情形亦宜一併考量選定事業者及公共設施之管理者的歸責事由及負擔能力，預先檢討各該情形之分擔方式，盡可能事先在協定中予以規定。

(5) 維持管理及經營上相關事故，可設想有下列事故：

(子)因設置設施之瑕疵所生之事故；

(丑)因設施管理之瑕疵所生之事故；

(寅)因經營業務本身所生之事故；

宜考量對於賠償第三人所需資金之程度、係因應歸責於公共設施之管理者或選定事業者何者之事由所生、追加該支出之人之負擔能力，預先檢討各該情形之分擔方式，盡可能事先在協定中予以規定。

(參考)

① 在發生設置設施之瑕疵所生之事故時，因會發生改善設施所需費用，故宜先就其分擔方式事先檢討並盡可能事先在協定中予以規定。

② 因經營業務本身所生之事故，例如因車輛行駛所發生之事故、因生產某種產物之選定事業之情形，因該產物之瑕疵所生之事務、公共服務使用者所寄放之物品之毀損或遺失等。

(6) 關於技術創新之風險顯在化之情形，可設想下列情況：

(子)在協定締結之時點，可預想一定期間後用於公共設施之整備上所採用之技術已過時，即便在協定中有就技術取代、部分設施、設備之變更費用予以規定，但現實上所需要之設施、設備之變更費用超出當初所預測費用之情形。

(丑)可想像因在締結協定之時點所未預想之技術創新，用於公共設施之整備上所採取之技術已過時，因而喪失效率性及競爭性，為繼續選定事業，而有在公共設施之整備上所採用新技術上追加投資之必要時，宜考量設施、設備變更所需資金之程度，預先檢討各該情形之分擔方式，盡可能事先在協定中予以規定。

(參考)

① 在有當初締結協定時所未預料之技術創新，使該公共設施之整備中所採用之技術並非為最新技術時，有必要注意為確保效率及競爭力，在對社會有用之情形，未必一定有變更部分設施或設備之必要。

② 在有必要於(丑)追加投資之情形，可能會發生停止供應該公共設施之維修用品或與該公共設施所提供之公共服務密切不可分之第三人停止服務之情形。於選定事業跨越長期間之情形，在(丑)之情形發生時所必要之追加投資額，極難在協定締結時事先預測，在(丑)之情形發生時，於協定中規定當事人之協商程序、第三人專門人士實施調查及其費用分擔，以及預測有必要之事項事先規定亦屬有益。

③ 考量公共設施之部分設施、設備之變更所需要之資金程度時，應併考量追加投資所要資金以及追加投資後效率提升後所減少之維持管理及營運費用部分，有必要比較衡量該設施、設備變更後，在整體事業期間各當事人之負擔。

(7) 公共設施之修繕所涉及第三人之損害及修繕部分之瑕疵，宜以工程所涉及第三人之損害及工程標的瑕疵之決定基準為準，於協定中事先規定。

(8) 上述(3)至(7)以外，維持管理及營運費用超過約定金額之情形，可想像有下列情況：

(子)下述 6(2)所生之維持管理及營運費用超出當初預測之情形。

(丑)公共服務之使用率高於當初預測，維持管理及營運費用超出當初預測之情形。

考量維持管理及營運費用超出當初預測之程度，以及是否有可歸責於公共設施之管理者及選定事業者任何一人之事由，宜事先就各情形之分擔方式予以檢討並盡可能在協定中規定。

(參考)

① 開始提供公共服務後，發生因環境影響評估相關程序中所預測對環境之影響之內容與程度不符之事實時，在有發生須以相當費用修補公共設施之可能性時，宜盡可能在協定中預先檢討該情形發生時之分擔方式。

## 5. 事業結束階段之風險

在選定事業結束階段，會有選定事業者將公共設施讓渡予公共設施之管理者以及撤去公共設施或回復原狀之情形。於此情形，即便在長期間選定事業之事業期間結束後之修繕費用或撤去、回復原狀費用已在締結協定時事先預測具體的金額時，依據事業結束階段時該公共設施之周遭狀況以及關於撤去之限制狀況，而有發生背離於現實上所必要之費用之情形，可考慮適當在協定中規定事業結束時之一定期限前，確保修繕費用、撤去、回復原狀之費用之

規定。



(參考)

- ① 關於在事業終止階段，撤走公共設施及回復原狀為選定事業者之業務的情形，宜事先在協定中，規定上開業務係包含在選定事業者在解算及清算程序前，屬於選定事業者債務之規定。
- ② 因公共設施本身或該公共設施設計之成果產物符合著作權法(昭和 45 年法律第 8 號)第 2 條第 1 項第 1 款所規定之著作物之故，關於著作權法中所規定著作人權利(著作人格權及著作權)之處理宜在協定中事先規定。為實施選定事業，委託第三人設計時，協定之當事人與該擁有著作權之第三人之間，宜另行達成合意。關於上述情形，宜在公共設施所有權移轉時，以及選定事業在事業期間中增建或改建之情形中一併注意。

## 6. 各階段共通之相關風險

- (1) 所謂不可抗力，係指與協定之當事人之行為無關，自外部所發生之在通常必要情形下認為已盡注意及預防方法尚無法防止之障礙之意。因均難以歸責公共設施之管理者及選定事業者之天災等不可抗力事由，例如在調查階段發生臨時設置物之損傷、建設階段發生工程標的之損傷、維持管理及營運階段發生設施之損傷、發生在設計、確保用地、各階段建設之中斷、遲延或各階段所必須之費用超出約定金額時等情形，因為會在設計、確保用地、建設、維持管理及營運各個階段對於選定事業之實施帶來影響之故，宜事先檢討其發生時追加支出之負擔方式以及延長事業期間，盡可能預先在協定中予以規定。

(參考)

- ① 關於天災，係於災害對策基本法(昭和 36 年法律第 223 號)第 2 條第 1 項第 1 款所規定：「暴風、龍捲風、豪雨、大雪、洪水、山崩、土石流、漲潮、地震、海嘯、火山爆發、走山及其他異常的自然現象或大規模火災或爆發及其他所及於之災害程度等與此相類之政令中所規定之原因而生之損害」，該法施行細則第 1 條就與此相類之政令中所規定的原因，係規定「放射性物質之大量外洩以及有多數人遇難之船舶沉沒及其他大規模事故」。此外，一般用於公共工程之工程承攬契約書中，就天災有舉出「暴風、豪雨、洪水、漲潮、地震、山崩、崩塌、火災、騷亂、暴動等其他自然或人為現象」之例子。此外，超越通常情形之長期降雨或長期降雪、雪崩、發現埋藏文化資產、無法預測之軟弱地盤、有毒瓦斯噴發等一併予以檢討亦屬有益。

- ② 為了避免爭執依據協定是否發生現實上追加支出之情形，宜事先在協定中規

定天災內容之基準、負擔對象範圍、依據保險等填補之處理方式、累積損害之處理以及損害之通知與確認程序等事項。

③ 近年，伴隨著火災保險、地震保險及天候保險等保險之商品化，隨著保險及金融技術的提升及市場之整備，可減輕風險之範圍因而擴大，因此，宜適當在該時間就減輕風險之措施進行廣泛檢討。此外，公共設施之管理者為使發生不可抗力情形時，不發生現實上追加支出金額之爭執，預先在協定中，規定在選定事業者已投保時，得要求其提出保險證券等規定亦屬有益。

④ 在一般用於公共工程之工程承攬契約書中，有在工程標的交付前，因天災等(設計圖說中有規定基準時，限於超越該基準之情形。)不可歸責於定作人及承攬人雙方之事由(即「不可抗力」。)，而使工程標的發生損害(除急於履行承攬人之善良管理人注意義務所生者以及因設計圖說中所規定之處附有保險而受補填之部分外)時，由定作人就該損害金額及收拾善後該損害所需費用之金額的合計金額中，負擔超過工程承攬金額之幾分之幾金額之例子。

## (2) 物價的變動、利率之變動、匯率之變動及稅制變更等

因物價的變動、利率之變動、匯率之變動及稅制變更等可能會增加選定事業者之費用或減少其利益，宜考量上述變動對於選定事業帶來之影響程度，預先就分擔方式進行檢討，盡可能事先在協定中予以規定。

### (參考)

① 為了避免爭執依據協定是否發生現實上追加支出之物價變動，協定之當事人宜預先在協定中規定成為指標之物價水準、金融利率及匯率等事項。

② 對於選定事業帶來影響之程度，檢討構成該選定事業費用之主要要素(例如主要建設材料費、人事費、營運所需之原燃料費等)是否受到物價、金融利率或匯率任何一者之高度影響係有益的。

③ 民間事業者為減輕在現狀上為減輕利率變動所生之風險而購買金融 SWAP 掉期交易(短期變動利率及長期固定利率之交換交易)或購買金融利率上限(interest rate cap)(設定短期變動利率上限之交易)，為減輕匯率變動所生之風險而購買外匯合約(將未來外幣兌換之匯率以現在時間為確定之交易)或外幣期權(購買或販賣將未來的外幣兌換之匯率以某水準實施之權利之交易)，公共設施之管理者在現狀上，應注意民間事業者在超過 10~15 年之長期間中以固定利率來籌措資金係相當困難、上述交易中有關於交易規模之限制以及因民間事業者信用不同條件上有所差異等事項。此外，在選定事業係長期間之情形，應事先留意因融資金融機關之狀況而有阻礙風險減輕措施之時效之可能性。

④ 關於一般用於公共工程之工程承攬契約書中，有自契約締結之日起，經過 12 個月後，因薪資水準或物價水準之變動而請求變更承攬金額時，自剩餘工程費用金額(自承攬金額中扣除符合該請求時所應得之部分之承攬金額後剩餘金額)及變動後剩餘工程費用金額(以變動後薪資或物價為基準所計算出對應剩餘工程費用之金額)之差額中，超過剩餘工程金額之幾分之幾之金額由定作人負擔之例子。此外，有發生不以經過一定期間為條件，發生急劇通貨膨脹時，縱然一般薪資水準或物價水準未有變動，但主要工程材料之價格發生顯著變動時之規定之例子。

#### (3) 設施之設置基準、管理基準之變更等相關法令之變更

該公共設施之設置基準、管理基準已於法令中規定時，會發生因該基準變更所伴隨之設計、確保用地、建設、維持管理及營運等各階段之中斷或遲延，或各階段所必要之費用超過約定金額等情形。因此，宜就各該基準變更時，關於各階段公共設施之管理者及選定事業者所應採取之措施是先檢討，並於協定中予以規定。

#### (4) 許可及認可之取得

工程之開工到開始營運之間，依據法令等規定所應遵循之程序之完成或延誤、或其更新之遲延、經該程序之結果所致公共設施內容之變更，或工程之開工到開始營運之間與地方關係人員交涉之完成或延誤、因該交涉所致公共設施內容之變更，而發生設計、確保用地、建設、維持管理及營運等各階段之中斷或遲延，或各階段所必要之費用超過約定金額等情形。因此，宜就何階段必須進行何種程序、程序為必須或成為必須時，該程序係由公共設施之管理者或選定事業者何者之責任所進行、事先檢討關於其遲延及公共設施之內容變更相關措施，於協定中事先予以明定。

### 三、其他注意事項

1. 選定事業係預想為設計、確保用地、建設、維持管理及營運之部分或全部之長期間事業，公共設施之管理者，應尊重民間事業者之創意想法及自主性，考量對於民間事業者之干預以必要最小限度為之，注意過去公共設施之管理者所使用在公共設施之整備上之承攬契約或委託契約中，就風險分擔上可能發生不同之情形，檢討選定事業之風險分擔。風險係依據各選定事業而異，應依據各選定事業評估、檢討其內容，並且應注意在上述二所揭示之參考係例示過去公共工程之風險分擔例子，是對於欲實施 PFI 事業之公共設施之管理者之研究素材所示之參考而非原則。
2. 關於依據本法所制訂、公布之實施方針，如有就公共設施之管理者及民間事業者之業務之責任分擔、設想之風險及其分擔之基本想法予以明示時，宜鑑於該實施方針所涉及之特定事業風險分擔係基於競爭，而依據民間事業者之合理提案所為之變更為適當之情形，透過市場調查等方式，於必要適當時期

予以詳細化或變更。



(參考)

① 關於實施方針之制定及公布之時點，因無法預測其發生之可能性或預測其影響之具不確定性事由所生之損失雖難以明確計算，但應可分別設想下列損失：

甲.關於民間事業者之徵求及選定所經過程之結果，未被選定為實施選定事業之民間事業者為應徵所需之費用，或未選定任何民間事業者時，公共設施之管理者自此過程間之實施上所需之費用。

乙.選定為實施選定事業之人，因某些理由無法締結協定時，民間事業者及公共設施之管理者為設立選定事業者及作為選定事業者之新法人所需之費用。

因此，在實施方針中，必要時事先明示民間事業者所負擔之費用項目對於民間事業者而言亦屬有利。

3. 關於選定事業者從事選定事業以外其他事業時，因為有因其他事業所伴隨之風險帶給選定事業相關之公共服務之提供影響之虞，為使避免其影響或最小化其影響，應注意在協定中設計必要之規定以及考量經濟上合理性後採取必要之措施。

(參考)

① 在考量符合選定事業態樣之經濟上合理性後，得採取使新設立之法人實施選定事業，以及確保在事業部門的區分經理上之獨立性等措施。選定事業者係新設立之法人，而為適當消除其就選定事業之實施上疑慮時，公共設施之管理者及選定事業者之出資人之間，宜併注意就為擔保選定事業適當且確實實施所必要之措施，考量經濟上合理性，另行達成合意。

② 選定事業者實施選定事業以外所併設民間收益設施等附帶設施之其他事業時，可預想因為有因其他事業相關風險致對於選定事業所涉及之公共服務之提供帶來影響之虞，也有公共設施之損傷對於附帶設施帶來影響之情形。因此，選定事業相關風險及其他事業相關風險應盡可能予以分離，考量一方之事業對於他方之事業之關聯風險所帶來之影響及其影響之程度，宜預先檢討包含其分擔在內之措施，於協定中事先予以規定。具體而言，選定事業者時，得考慮實施下列措施：

甲.為履行其他事業，由選定事業者之出資者所為之支援

乙.確認實施其他事業之人之信用能力

丙.對實施其他事業之人加入保險等

4. 選定事業者在公共設施之建設完成之前，未自公共設施之管理者接受對於選定事業者之支付，而是自營運開始後才對於選定事業者開始支付服務費用之情形，公共設施之管理者應留意依據選定事業之規模，選定事業者籌措相當

之民間資金之情形，宜就強烈認為其資金籌措上有困難之虞時，或陷入困難時，關於選定事業者及公共設施之管理者所應採取之應對方式，預先檢討，並盡可能在協定中事先規定。

5. 公共設施之管理者，應考量對於選定事業者採取必要最小限度之介入，並使其能盡速認知到協定中所預先決定在風險顯在化或有發生之虞時之分擔，事先在協定中關於選定事業之實施狀況報告中達成合意。

附則 本方針自平成 27 年 12 月 18 日起施行。



## 關於 VFM 之指引

本指引係國家對於實施 PFI 事業之實務上的指引之一，用於解說當特定事業的選定等所實施之 VFM 的評價上。國家實施 PFI 事業時，除依照「藉由民間資金活用以促進整備公共建設法」(平成 11 年法律第 117 號。下稱「法」。)以及「關於藉由民間資金活用以促進整備公共建設事業實施之基本方針」外(平成 27 年 12 月 18 日閣議決定。下稱「基本方針」)，亦應遵循本指引實施 PFI 事業。此外，本指引於國家以外之人實施 PFI 事業時亦得作為參考。

本指引係為使各省廳得以順利實施 PFI 事業，於依循法及基本方針之下，依照實際情況進行調整，以本指引所揭示之方法以外之方法並無礙於 PFI 事業之實施。

又 PFI 事業自此即將開始正式實施，調查於日後 PFI 事業的實施狀況及同事業，於必要時應變更本指引或公布新指引。

此外，關於本文中的用語無特別明示者，係遵從法及基本方針中之定義。

### 一 VFM 評估的基本想法

#### 1 所謂的 VFM

(1)所謂 VFM(Value For Money)，一般是指「給付對於所支付之代價價值最高之服務」。比較具有同一目的的兩事業時，給付對於所支付之代價價值最高之服務之一方對於他方而言乃「具有 VFM」；反之，另一方則對他方而言「不具有 VFM」。

(2)關於是否將公共設施的整備相關事業以 PFI 事業來實施上，係以因為以 PFI 事業來實施將可使該事業能有效率且有效果地實施為基準。於實施 PFI 事業相較於公部門自行實施更具 VFM 時，即滿足所謂能有效率且有效果地實施之基準。因此，於檢討實施 PFI 事業時，評估 VFM 的有無乃是最基本的。

(3)基本方針第一 3(1)、(2)、(3)雖有就特定事業的選定的基準制定評估基準之指引，其旨趣與上述 VFM 的評估相同。評估 VFM 的要素如上述(1)所述，有「支付」與「服務的價值」兩者，在基本方針中所指的「支付」是指整體事業期間公共財政負擔的預估額的現在價值；「服務的價值」則是因公共設施的整備所能得到的公共服務之水準。

(4)本指引將公共部門自行實施時整體事業期間公共財政負擔的預估額的現在價值稱為「PSC」(Public Sector Comparator)；實施 PFI 事業時整體事業期間財政負擔的預估額的現值稱為「PFI 事業之 LCC」(LCC: Life Cycle Cost)。

(5)於評估 PFI 事業之 VFM 時，會因為由公部門自行實施以及以 PFI 事業實施時所設定公共服務的水準不同使評估時的比較方法有所差異。於相同公共服務水準

之下進行評估時，VFM 的評估係就 PSC 和 PFI 事業的 LCC 予以比較。此時當 PFI 事業的 LCC 較 PSC 低時 PFI 方即具有 VFM；高於 PSC 時則不具有 VFM。

(6)另一方面，公共服務水準之設定不相同而進行評估時，即使 PSC 與 PFI 事業之 LCC 相等，而因實施 PFI 事業而得以預期公共服務水準的提升時，PFI 事業方仍具有 VFM。另外，即便 PFI 事業的 LCC 較 PSC 高，如能預期能為公共服務帶來該差額之上的提升的話，PFI 事業方仍可說具有 VFM。但是，於此情形必須將預期公共服務的水準的提升以得以和 PSC 及 PFI 事業之 LCC 置於同一尺度的定量化方法為其前提要件。

(7)於選定特定事業階段，由於民間事業者的計畫還未明朗，係以設定相同公共服務水準來計算 PSC 及 PFI 事業之 LCC，此為基本之比較方法(參照下述五 1(1))。此時應遵照上述(5)，評估有無 VFM。此外，PSC 及 PFI 事業之 LCC 無明顯差別存在時，應考慮其他要素，參照法之意旨就該當事業是否應以 PFI 事業來實施予以評估。

(8)另一方面，於民間事業者的計畫已具體明白時，評估該計畫的公共服務水準，並得以此為 VFM 的評估(參照下述五 1(2))。此時應遵照上述(5)及(6)，評估有無 VFM。

(9)VFM 僅有效率性之討論，並不討論必要性。必要性之討論乃公共性原則，亦即從作為行政服務之一為何有必要的觀點來審視，再者，從下年度財政負擔能力(Affordability)的觀點來看，有必要與 VFM 的議論分別討論。公共設施的管理者應對 VFM 抱有如上的正確理解，應注意須於自身所主辦的 VFM 上善盡說明責任。

(10)此外，VFM 並不單單只是計算就足夠，在事業的計畫、特定事業評估、事業者選定等各階段均應深入檢討事業的機制，並謀求改善。於此同時，應將各階段的狀況適當地反映並予以階段性評估。如此觀之，於 VFM 評估上導入可能性調查的角色即十分重要。

(11)VFM 的源頭的要素，即是將整體生命週期交由民間來進行，也就是說風險的適當分擔、綜合的優點，因提早實施所帶來的便利的提升等，應明確意識此點，討論如何能夠更加提升是相當重要的。

## 2 PFI 事業的類型與 VFM 評估

(1)VFM 的評估如前所述，基本上是以比較 PSC 以及 PFI 事業的 LCC 來進行。

(2)將公共服務的對價以公部門支付使用費作為 PFI 事業的經費來源，亦即所謂「購買服務型」的事業(包含由公部門來提供財政上支援的情形)，由於事業是全部由公部門財政負擔而實施的緣故，得以比較 PSC 以及 PFI 事業的 LCC 來評估 VFM。此時應遵循下述方法來評估 VFM。

(3)此外，以向使用者收取使用費及由公部門的支出兩方面來提供 PFI 事業的經費來源的事業(亦即所謂合資型(Joint Venture))，以及全由向使用者收取使用費，

公部門並不產生支出之事業(所謂獨立採算型)，均應評估以 PFI 事業來實施是否能夠更有效率且有效果。



### 3 進行 VFM 評估之時點

- (1) VFM 之評估須遵循基本方針，於特定事業的選定時必須進行。
- (2)此外，如上述 1(10)，在事業的計畫、特定事業評估、事業者選定等各階段均應深入檢討事業的機制，並謀求改善。這意味著於實施導入可能性調查的各個階段均有評估 VFM 之必要。
- (3)另外，於事業者選定時亦同，除確認選定事業者的事業計畫具備 VFM 外，亦應透過審查前提條件等，檢驗辦法的妥當性。此時的 PSC 原則上應使用特定事業的選定所計算出之結果。
- (4)在評估 VFM 應留意以下二所述之點，並應極力精確地確保該時點所能夠計算之範圍。此外，應留意勿過度耗費心力在計算上，另一方面，努力謀求其客觀性及透明性的提升才是重要的。
- (5)例如於辦公處所的整備之 PFI 事業上，是佔設施整備業務比重高的事業與固定類型的維持管理以及營運業務的事業，過去同種事業已存在許多實績，在事業的計畫階段(基本構想或基本計畫時)，可依循過去以類似條件所計算出 VFM 事業的實績(下稱參考 VFM)或使用過去同種事業的實績值所計算出的 VFM(下簡易 VFM)來進行客觀評估。此外，於特定事業評估階段，亦可以參考 VFM 或簡易 VFM 進行客觀評估，於企求精確度提升時，亦得配合計算預估價格所必要的精確度來進行 PFI 事業之 LCC 的計算。

## 二 PSC 的計算

### 1 計算之前提條件

PSC 是基於預測整體事業期間由公部門自行實施的情況下適當的公共財政負擔的預估額的現在價值，所謂財政負擔，是以與 PFI 事業之 LCC(生命週期支出)比較為前提，指事業費用或滿足其資金支出的總額之意。於計算 PSC 時，應將對象事業假定係由公共設施之管理者自身於該時點所思考實施之事業形態而計算。譬如將事業的一部分以承攬或委任方式交由民間事業者來實施之情形，應假定該事業之型態。

此外，為使在現在能夠充分地掌握財務狀況以及事業費用，在公部門會計上嘗試引進企業會計之方法，公共設施的管理者應配合其檢討狀況，另外希望藉由對應到不同的事業形態而採取企業會計的方法，在可能的範圍內確保 PSC 的精確度。

### 2 計算方法

- (1)於設計、建設、維持管理及經營之各階段分別以上述 1 所假定的事業形態來累積所需經費。此時原則上應基於發生主義為之。
- (2)基本方針一 3(2)所稱「適當調整」應依下述四 2 為之。

- (3)基於上述所計算出各年度公共財政負擔之事業費用總額依照下述四 3 換算現在價值，並求出總額(成本比較方式如附表 1)
- (4)資金支出的現在價值的總額係以 PSC 以及 PFI 的 LCC 相比較時，應另以上述(1)乃至於(3)進行現金流的計算(現金流比較方式如附表 2)
- (5)此外，基於下述四 1 在設計、建設、維持管理及營運各階段本身的風險以及無法區分階段的事業整體風險予以個別定量化計算。
- (6)上述(1)累積所需經費如附表參考 PSC 與 PFI 事業之 LCC 比較計算之範例所示，以複式簿記會計方式為之。
- (7)此外，於計算之精確度上應注意上述一 3(3)。

### 3 間接成本

- (1)所謂間接成本係指該當事業之實施所必要，於企劃階段及事業期間中所需之人事費及事務費用等公共部門的間接成本。
- (2)間接成本應於在可計算之範圍內合理計入 PSC 中。

## 三 PFI 事業之 LCC 的計算

### 1 計算之前提條件

- (1)因為 PFI 是將公共設施的設計、建設、維持管理及營運一體性處理，故被寄望能帶來事業成本的降低以及財政負擔的縮減，於計算 PFI 事業之 LCC 時，是假定 PFI 事業者將各個階段以一元化方式予以推進之事業模式。
- (2)在 PFI 事業並未包含公共設施的設計、建設、維持管理及營運全部階段之事業，亦假定係將該 PFI 事業所包含的全部階段予以一元化方式推進。
- (3)民間事業者將本來公部門所必須之設施(事業)加上其附帶的設施(事業)一併實施本即可預見，不過在特定事業的選定階段計算 PFI 事業之 LCC 時，原則上仍僅假設本來公部門所必須之設施即可。

不過，在該 PFI 事業的附帶設施一併組合如係可預見，且在實施方針中已將該內容具體呈現者，將該附帶設施(事業)一併包含計算全體事業費，亦非不得將相當於本來的公共設施之部分抽出，來進行 PFI 事業之 LCC 的計算。

(4)於民間事業者選定階段之 VFM 確認時，基於欲選擇之民間事業者的事業計劃，將包含附帶設施(事業)在內的全體事業費中抽出相當於本來的公共設施之部分，計算 PFI 事業之 LCC 。

### 2 計算方法

- (1)民間事業者將實施該事業之費用於設計、建設、維持管理、營運各階段予以估計、累加，以此為基礎計算公共設施管理者在整體事業期間所須負擔之費用。
- (2)累加時應活用顧問諮詢或進行類似事業有關之現狀調查或市場調查，將計算依據明確化，假定各個年度的民間事業者的損益計畫與資金收支計畫計算之。此外

，應留意須具體反映民間事業者所謀求之正當利益與分紅。

(3)關於間接成本準用上述二 3 計算 PFI 事業之 LCC。

(4)關於基本方針一 3(2)之「適當調整」依下述四 2 為之。

(5)基於上述所假定各年度公共財政負擔額以下述四 3 換算現在價值並求出總額。

(6)此外，關於計算之精確度上應留意上述一 3(3)。

#### 四 VFM 評估之注意事項

##### 1 風險的量化

(風險調整之基本想法)

(1)在民間事業所伴隨的風險是由事業者負擔之情形，一般而言事業之成本包含相當於負擔該成本之代價在內。從而，PFI 事業之 LCC 在一般情形均假定 PFI 事業

由民間事業者來負擔風險之對價在內。

(2)此風險在公部門自行實施該事業時係由公部門所負擔，因而發生金錢上負擔時，該負擔即為公共財政負擔之一(依情況不同亦可能非為負擔而是減輕負擔)。比較 PSC 以及 PFI 事業之 LCC 時，如同上述(1)因為已假定 PFI 事業之 LCC 已經包含民間事業者所負擔風險之對價在內之故，在 PSC 的計算上也必須加計該風險由公部門所負擔時之(參照附件之參考圖)。

(應調整風險之特定)

(3)將風險計入 PSC 時，首先必須將所計入之風險予以特定。風險的類型已整理於「關於 PFI 事業風險分擔之指引」。以上述基本想法將這些風險特定出應計入 PSC 中之風險。

(4)被特定之風險應盡可能地將之定量化後計入 PSC 中。然而由於風險的定量化十分困難，不得已的情形可以對於 VFM 的影響度高之高風險為中心將之定量化。此時應注意仍有未計入 PSC 之風險存在。

(5)此外，應注意超出成本或逾期等負擔之影響力甚大之風險在內。

(風險的定量化)

(6)所謂將計入 PSC 之風險予以定量化，係指該事業由公部門實施時公部門所須負金錢上負擔之期待值。亦即關於某風險之定量化係將其發生時公部門所須負擔之財政負擔乘上其發生機率之積。

(7)假設某風險在事業期間中第  $i$  年度會發生  $x$  元財政負擔之機率為  $P(x)$ ，則  $x \cdot P(x)$  之總和即為該  $i$  年度發生風險之期待值。本來因風險所發生財政負擔之數額會因為發生事態之狀況而有所不同。因而  $x$  的值從最低 0 元到推估可能的最高值為止均予以考量嚴密計算的話，期待值即可得出  $\sum \{ x \cdot P(x) \}$ 。然而在實際上此種計算方式會由於資料不足而難以計算。

(8)故將之簡略化的方式之一即是將某風險假設於各年度均發生財政負擔的話，其數額以及其發生機率為何予以組合一組或數組。例如在第五年度發生一億元財



政負擔的機率為百分之一，發生兩億元的財政負擔之機率為百分之二。在此計算基礎上求出各年度數值的積之和，並以現在價值換算後求出總和。

(9)另一個方式是將上述方法更加簡化，關於某風險之計算並非由各個年度，而是假設整體事業期間財政負擔發生之機率以及假定財政負擔額(現在價值)兩個數值，並計算其積。

(10)關於某一風險於財政負擔發生時之負擔額及其發生機率會因風險的種類及事業所處之狀況而有異，難以在本指引中做出統一的指標。由各公共設施管理者依照其經驗或市場調查等方法所獲得之資料後假設較為妥適。此外，為了將來風險得以定量化，各該公共設施管理者累積有關風險之資料是有所助益的。

## 2 關於基本方針一 3(2)之「適當調整」

(1)關於基本方針一 3(2)之「適當調整」，係以現行制度之調整為基本。具體而言，對於實施 PFI 之事業，現實上可預見由有關公共設施管理者之財政負擔來提供財政、金融上的支援時，PFI 事業之 LCC 應計入其數額(參照附件之參考圖)。另外，在以計算 PFI 事業之 LCC 為前提之事業以及計算 PSC 為前提的事業上，如現實上可預見該公共設施之管理者有自民間事業者處收取稅收或其他收入時，應各別自 PFI 之 LCC 及 PSC 中扣除。於因實施 PFI 事業所可招致收入之額度自 PFI 事業之 LCC 中扣除者亦同。此外，關於省廳實施 PFI 事業時上述支出或收入在其他省廳所得以預見時，應整體以國家的支出、收入處理，其他省廳應依照上述進行調整。

## 3 換算現在價值

(1)關於基本方針一 3(2)，於比較 PSC 及 PFI 事業之 LCC 時，規範須換算現在價值後再行比較。例如在通貨膨脹率即便為 0，現在的一億元與十年後的一億元之價值仍有不同。因此，比較兩者價值時，需將十年後的一億元換算出現在的價值。把未來的價值換算成現在的價值稱為換算現在價值。此換算所使用的換算率為貼現率。將十年後的一億元以貼現率  $r$ (年利率)換算現在價值時，係以一億元  $\div (1+r)^{10}$  計算。

(2)關於貼現率以無風險收益率(Risk free rate)計算較為妥適。例如有使用遠期國債投報率(利回り)的過去平均或長期預估之方法。另外，以使用無風險收益率為前提，應適當進行上述四 1 風險之調整。

(3)折算前各年度之公共財政負擔額係以名目值所計算之情形，在將名目貼現率以實際值(謂自名目值中除去通貨膨脹部分後之值)計算時，應使用實質貼現率。此外，PSC 之貼現率及 PFI 事業 LCC 之貼現率應使用相同之貼現率。

## 4 評估結果之公布

(1)關於公共設施管理者所計算出之 PSC 及 PFI 事業之 LCC，原則上應於選定特定事業時公布之。公布時，為確保 VFM 評估之透明性及客觀性，應將 VFM 的

評估過程及評估方法一併公布。

(2)公布時應留意下列事項：

①PFI 事業係以對國民提供低廉且優質的公共服務為目的，公共設施的管理者須確保在事業實施上的意思決定過程中之透明性與客觀性，須貫徹對國民(納稅人)應盡之說明責任。

②將選定特定事業時 VFM 的評估過程及評估方法與具體數值一併公布，可使民間事業者明確理解公共設施管理者所提出之要求水準，其結果即可預期更符合公共設施管理者想法之提案被提出。

③確保 VFM 評估之透明性及客觀性，可提高公共設施管理者在評估 VFM 應更加適當評估之意識，可預期更為適當、適切的評估被得出。

(3)由上觀之，下表所述之事項原則上應予公布之。但因公布 PSC 及 PFI 事業之 LCC 有妨害後續招標之正當競爭之虞時，得僅公布 PSC 及 PFI 事業之 LCC 之差額或僅以比例公布 VFM 程度。於此情形在事業者選定後階段應以同格式公布之。

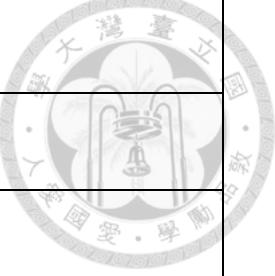
※VFM 公布格式

1.PSC 與 PFI-LCC 及 VFM 值		
項目	值	若不予以公開時之不公開之理由
①PSC(以現在價值為基準)		
②PFI-LCC(以現在價值為基準)		
③VFM(金額)		
④VFM(比例)		

2.VFM 檢討之前提要件		
項目	值	計算依據(若不予以公開時之不公開之理由)
①貼現率		
②物價上升率		
③風險調整值※1		

※1 風險調整值係指關於事業實施時所假定的風險，倘若發生時公部門可能負擔的財政負擔乘以其發生機率與以定量化，將其計入 PSC 值當中。然而由於實際上以上述方法將風險與以定量化可能有困難，亦可使用保險費之估價(參考四 1 風險之定量化)

3.事業費用之計算方法			
項目	PSC 的費用的項目	PFI-LCC 的費用的項目	計算依據(若不予以公開時之不公開之理由)



①使用者收入等之計算方法			
②設施整備業務所需費用之計算方法			
③營運業務所需費用之計算方法※2			
④維持管理業務所需費用之計算方法			
⑤資金調度所需費用之計算方法			
⑥其他費用			

※2 為使所謂「營運業務」的意義更為明確，亦可使用「服務業務」或「服務提供業務」等用語。

(4)公共設施的管理者應基於下表公布選定事業者的事業計劃之 VFM。公布時應一併包含 VFM 的評估方式(PSC、PFI 事業之 LCC 等)在內。

4.選定民間事業者的事業計畫之 VFM			
項目	值	備註※3	若不公開時之不公開之理由
①PSC(以現在價值為基準)			
②PFI-LCC(以現在價值為基準)			
③VFM(金額)			
④VFM(比例)			

※3 備註欄於與 PSC 的計算條件相同時應將其內容具體記載之。

## 五 對於公共服務水準之評估

### 1 公共服務之水準

(1)選定特定事業在計算 PSC 以及 PFI 事業之 LCC 時，原則上應將公共服務之水準設定在相同基礎上予以計算。(參照上述一 1(7))

(2)選定民間事業者時，於有必要評估應徵者所計畫公共服務之水準時，應基於向應徵之民間事業者所明示之評估基準為之。(參照上述一 1(8))成為評估之對象須於徵求中明示之，原則上不得評估未經明示之項目。

### 2 其他

(1)選定特定事業在計算 PSC 以及 PFI 事業之 LCC 時，原則上應將施工工期設為

相同再計算。此外，倘若公共設施管理者有合理依據者，得分別設定施工工期計算之。

(2)選定民間事業者時，應在評估基準中加上有關縮短工期之項目，並應評估應徵者所計畫之縮短工期。

附則 本指引自平成 27 年 12 月 18 日施行。



附表 PSC 計算之參考範例

附表 1 成本之比較方式

年度			.....	-2 年度	-1 年度	0 年度	1 年度	2 年度	.....	最終年度	合計	備註
設計 建設 事業費用	直接費用	人事費										
		物品費										
	間接費用	人事費										
		物品費										
	折舊											
	修繕費											
	其他費用											
	合 計											
維持管理營運 事業費用	直接費用	人事費										
		物品費										
	間接費用	人事費										
		物品費										
	折舊											
	修繕費											
	拆遷成本											
	其他費用											
	合 計											
金融費用	利息支出											
	支付手續費											
	合 計											
事業費用合計												
風險	設計・建造階段											
	維持管理・營運階段											

	合計										
總費用											
現在價值											

備註：數值之填寫應比照做成行政支出計算書時複寫至借貸對照表及其他財務官連明細表之程序為之。本格式係以購買服務型之事業為前提。

附表 2 現金流之比較方式

年度			.....	-2 年度	-1 年度	0 年度	1 年度	2 年度	.....	最終年度	合計	備註		
設計 建設 事業費用	直接費用	人事費												
		物品費												
	間接費用	人事費												
		物品費												
	折舊													
	修繕費													
	其他費用													
合 計														
維持管理營運 事業費用	直接費用	人事費												
		物品費												
	間接費用	人事費												
		物品費												
	折舊													
	修繕費													
	拆遷成本													
其他費用														
合 計														
金融費用	利息支出													
	支付手續費													
	合 計													
事業費用合計														
風險	設計・建造階段													
	維持管理・營運階段													
	合計													

總費用									
-----	--	--	--	--	--	--	--	--	--

備註：數值之填寫應比照做成行政支出計算書時複寫至借貸對照表及其他財務官連明細表之程序為之。本格式係以購買服務型之事業為前提。

(現金流)

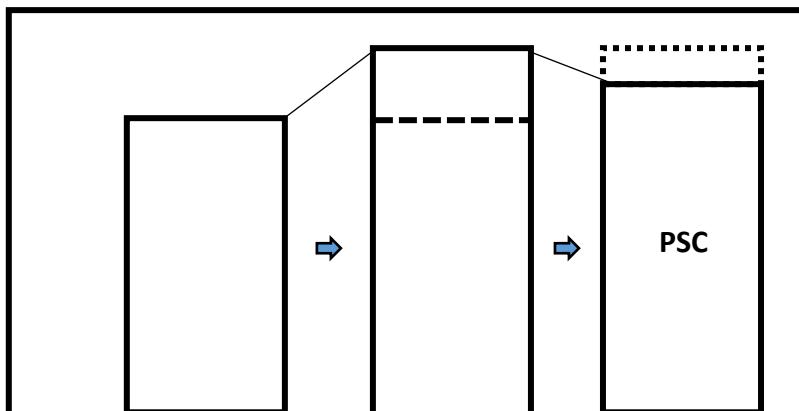
I 業務活動之現金流									
設計建設事業費用								—XXX	
維持管理營運事業費用								—XXX	
金融費用								—XXX	
折舊								XXX	
拆遷費用								XXX	
...									
計								XXX	
II 投資活動之現金流									
返還借款之支出								—XXX	
借款收入								XXX	
...									
計								XXX	
III 財務活動之現金流									
返還借款之支出								—XXX	
借款收入								XXX	
...									
計								XXX	
IV 風險								—XXX	
V 總現金流(I~IV 合計)								XXX	

現在價值									
------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

備註：數值之填寫應比照做成行政支出計算書時複寫至借貸對照表及其他財務官連明細表之程序為之。本格式係以購買服務型之事業為前提。

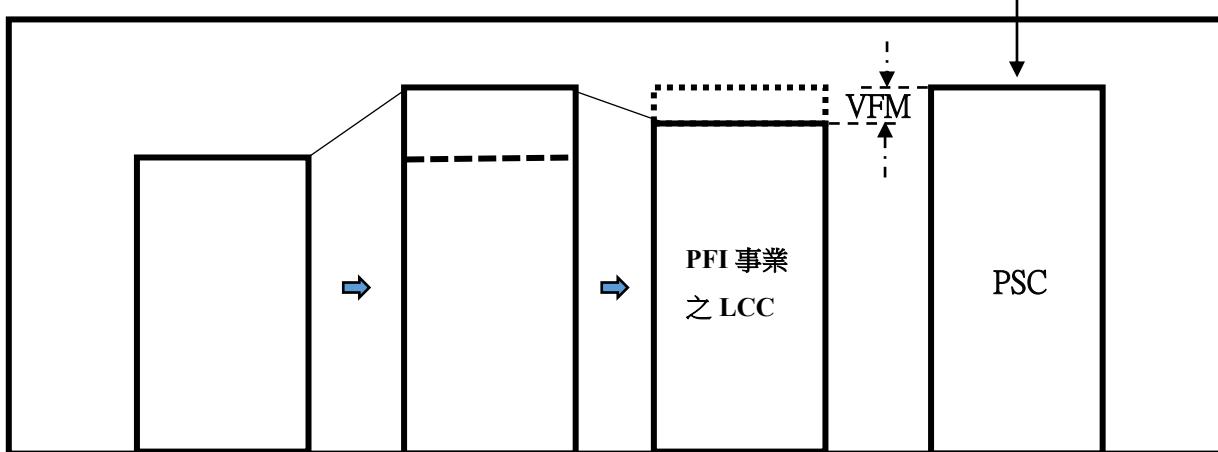
(參考圖)關於 PSC 及 PFI 事業之 LCC 的計算

○PSC 之計算



進行「適當調整」前公共財政負擔額  
加上風險調整額後進行「適當調整」前公共財政負擔額  
減去該當公共設施管理者的收入稅收及其他收入「適當調整」後公共財政負擔額  
PSC

○PFI 事業之 LCC 的計算與 VFM



進行「適當調整」前公共財政負擔額  
加上風險調整額後進行「適當調整」前公共財政負擔額  
減去該當公共設施管理者的收入稅收及其他收入「適當調整」後公共財政負擔額  
以上所計算出之 PSC  
PFI 事業之 LCC  
PSC

- (註)1. 有自該當公共設施管理者之財政負擔外取得支援時，關於是否將該支援計入在 PSC 及 PFI 事業之 LCC 之計算上應等同處理。
2. 關於省廳實施 PFI 事業時上述支出或收入在其他省廳所得以預見時，應

整體以國家的支出、收入處理，其他省廳應依照上述進行調整。

