



THESES

英國與日本PFI制度 比較之研究

黃明聖

- 壹、緒論
- 貳、立法與組織推動
- 參、PFI的資金來源
- 肆、PFI與財政赤字
- 伍、結論

摘要

面對低自償的公共建設案，政府可以採 PFI 或 PPP 模式，直接購買公共服務。本文除了介紹 PFI 的意義以外，重點在於探討英國與日本實施 PFI 制度之（1）立法與組織推動，（2）融資協助，與（3）PFI 與財政赤字之關係。經兩國比較之後，結論如下：英國在組織推動架構較為龐大綿密；日本在金融風暴以前對 PFI 的融資協助之金融機構主體比較多。而 PFI 對英國財政指標貢獻較大，因為該國簽約後應付款並不計入政府負債之中。

關鍵詞：民間融資創建（PFI）、公私協力（PPP）、DBFO、PUK 公司、財政赤字。

壹、緒論

在2009年3月的全國公共工程會議，多位與會者建議政府實施PFI（Private Finance Initiative）制度¹。嗣後公共工程委員會在同年6月及8月召開了二次諮詢會議，結論是「多數認為國內有推行PFI制度之必要，且建議另訂專法。」但是該會議之後，本案似無進一步發展之趨勢。

我國官方將PFI譯為「民間融資提案」，有學者譯之為「民間融資創建」。PFI就是政府從原先公共服務的「生產者」，改為公共服務的「購買者」。亦即政府不是親自生產提供公共服務，而是改為直接向民間機構購買公共服務。

究竟PFI與BOT有何差別？首先就自償率（self-liquidation ratio）而言，BOT模式適合50%以上的高自償率，自償不足部分則由政府出資補助。低自償之公共建設則適合PFI模式。其次，就營業收入來源而言，BOT的營收主要來自於使用者付費；PFI模式主要則是由政府依據民間機構之服務績效付款（performance-based payment）。第三，案例如下：台灣高速公路電子收費建置案、英法海底隧道採BOT模式；英國一般道路橋樑有採PFI模式，民間機構興建、營運、維修一般道路，但民間機構不是向使用者（用路人）收費，而是向政府收費²。政府則按其提供服務之品質、績效付款。

本文研究目的在於想要瞭解：英、日兩國究竟如何推動低自償率的公共建設案？蓋因PFI最早起源於英國，日本亦是引進改良實施PFI成效良好的國家。他們如何在立法組織推動上、特許公司融資上推動配合，以彰顯其成效。而PFI之推動，對政府財政之影響如何，亦應予以探討。

本文的研究方法有二。一是文獻回顧，主要是引據PFI的一般制度論述；一是比較制度研究，從英、日兩國的立法推動、特許廠商融資、政府財政三方面分別比較、評析。

¹ 請參見經建會（2009a）。

² 請詳見黃明聖、呂雅萍（1999）。

本文架構說明如下。除了緒論以外，緊接著分別探討英國、日本PFI之立法與組織推動；說明英國、日本PFI的資金來源；檢視兩國PFI與財政赤字之關係；最後為結論。

貳、立法與組織推動

一、英國

(一) 立法

英國的民間參與公共建設不是通案立法，而是專案立法。先以 NHS 為例說明。英國實施「公醫制」，亦即醫師具有公務員身分，民衆平時不繳健保費，醫療資源九成來自一般稅收，一成來自社會安全捐（social security contribution）或薪工稅（payroll tax）。1997 年修定通過《國家衛生服務法》（National Health Service Act）。該法中，首度明文允許醫院可與民間機構簽訂 PFI 契約。因此醫療設施可以由民間機構興建，並由民間機構提供公共服務。

1998 年會計協會出版如何登載 PFI 契約的會計準則。次（1999）年又修正該會計準則。

(二) 組織推動

1993 年，保守黨政府執政，財政部成立專責的民間融資小組（Private Finance Panel）。一般而言，保守黨雖然 1992 年首先提出 PFI 制度概念，但是執政期間仍未積極大力推動 PFI，或者可說執政期間仍較少具體成果。

1997 年，政黨輪替，新工黨執政，敦請 Bates 爵士，舉辦 Bates Review 之後，廢止民間融資小組，於財政部成立 PFI 推動小組（PFI Taskforce）。

1999 年「PFI 推動小組」分解為 PUK 公司（Partnership UK）及政府商務署（Office of Government Commerce, OGC）。

2001 年 PUK 公司釋股轉型為公私合資公司³。PUK 公司現行工作是替政

³ 參閱張倩瑜、黃明聖（2006）。目前 PUK 公司的政府股份占 49%，民間股份占 51%，因為在隸屬公部門之時期，常常每經過 3 至 4 年訓練後即有人才流失，專業經驗難以傳承，公司相當困擾，因此決定釋股，改為民營公司。該公司企圖以高薪資留住人才。

府評估 PFI 案件的可行性，亦參加投標 PFI 案件成為特許廠商。

英國目前的 PFI 業務是由財政部主管。2002 年業務主管單位是政府商務署 OGC (Office of Government Commerce)。OGC 負責 PFI 政策草案之研提，透過財政部轉呈內閣，由內閣核定形成決策。OGC 亦召集學者專家和政府官員研討 PFI 合約的標準模式、專案計畫的標準流程，並公布 PFI 專案計畫標準運作之規定。OGC 亦會對 PFI 案件之主辦單位之諮詢予以指示。

PUK 公司原本是英國財政部 PFI 推動小組 (PFI Taskforce) 中負責專案輔導的單位，後來釋股轉變為民營公司。目前 PUK 公司之角色：第一、仍可兼顧問之角色，繼續為中央部會 PFI 研擬政策、規劃案件，或經中央政府指定應協助地方政府的 4Ps 公司 (Public Private Partnership Program Ltd) 辦理專案，收取服務費。第二、若有大型合資案件或新科技開發案件，PUK 公司亦可能應政府機構之邀請，參與股本投資，成為投資合夥人⁴，以獲取利潤。英國 PFI 推動組織沿革，詳見表 1。

表1 英國PFI推動組織沿革

	PFI政策主管機關	中央政府PFI政策推動輔導單位	地方政府PFI政策推動輔導單位
1993	財政部民間融資小組 (Private Finance Panel)		
1994			
1995			
1996	PFI 推動小組 (PFI Taskforce)		4Ps公司 (Public Private Partnership Program)
1997			
1998			
1999			
2000	財政部政府商務署 (Office of Government Commerce, OGC)	PUK公司 (Partnership UK)	
2001			
2002			
2003	財政部HMT (Private Finance Unit)		

資料來源：修改自邱大展、丁育群等 (2009)。

⁴ 請參閱 邱大展、丁育群等 (2009)。通常，PUK 公司的服務是需「收費的」。4Ps 對地方政府的服務是「免費的」。

二、日本

(一) 立法經過

由於 1990 年代初期採取擴張性財政政策，結果財政收支失控、債務驟然累積。1997 年橋本首相提出「五大構造改革」，預計在 3 年之內縮減 15% 的公共事業支出。此項政策宣示嚴重衝擊了營建業的出路，引發「民間參與」的討論，進而形成引進 PFI 制度的改革契機。

1998 年擬定「PFI 法草案」。由於日本是大陸法系國家，公私部門之業務範圍涇渭分明，為了民間參與公共建設，故擬以立專法的方式，以確立民間廠商參與興建營運業務之法源。該法涵蓋的民間參與模式包括 BOT、BTO、BOO 等。民間機構（特許廠商）的收入來源計有三種：使用者負擔型（user fee based）、服務購入型（government sponsored）、及混合型（mixed）。

1999 年《PFI 法》（PFI Promotion Act）通過。該法之全名為《促進民間資金活用 進行公共建設等整備法》，名稱已將該法之目的明白揭示。而“Private Finance Initiative（PFI）”在日本通常是指 DBFO⁵。

2000 年公布基本的政策方針。2001 年修正 PFI 法，放寬公有資產抵押貸款之規定。

(二) 組織推動

在立法之前，1998 年建設省即成立「PFI 推動委員會」，經濟企劃廳亦成立「PFI 推動研究會」，產官學界的熱烈研討，帶動引進 PFI 風潮。

1999 年通過立法《PFI 法》（PFI Promotion Act），內閣府設置「民間資金活用事業推動委員會」（PFI Promotion Committee），這是日本推動 PFI 最重要的單位，其委員皆由首相遴選聘任。

2000 年之後日本的 PFI 已日漸茁壯，又陸續於 2001 年發布 PFI 的採購程序指導方針（process guidelines）、風險配置指導方針

⁵ 詳見 Toshiaki（2009）。DBFO 是指 Design, Build, Finance, Operate。在日本、英國 DBFO 幾乎和 PFI 同義。

(risk allocation guidelines)；2003 年出版契約指導方針 (contract guidelines)、監督指導方針 (monitoring guidelines) 等。

三、立法推動組織之比較

- (一) 都是制訂法律，推動 PFI。英國不是通案立法，而是個案立法，對特定專案的 PFI 推動，予以個別規範。日本則制定《PFI 法》，較為通則性，但兩國之立法都對 PFI 的推動，具有非常重大的影響。
- (二) 日本的 PFI 事業推進委員會、英國的財政部政府商務署 (OGC) 或民間融資處 (Private Finance Unit) 都扮演重要的角色。PFI 事業推進委員會對日本 PFI 發展之意義重大，因為很多政策、法規、建議都是由該委員會所提出，日本 PFI 事業的發展方向都是由該委員會在引導。英國財政部政府商務署 (OGC) 或民間融資處 (Private Finance Unit) 扮演重要的角色，可見英國 PFI 推動相當著重國家財政衝擊之程度。

叁、PFI的資金來源

一、英國

正如其名，PFI 的資金本應由民間籌措融資 (private finance)，因為 PFI 或 DBFO (design, build, finance, operate) 四階段合為一體，揆其本意，就是在減少各個階段的介面 (interface) 整合成本，也在於延緩政府之財政負擔。理論上，PFI 既由民間融資，政府就無融資之責⁶。而 PFI 特許公司資金來源有二大類：一是借款債務，一是股權。

來源的借款債務包括金融機構借款或發行公司債。二者之差異，本小節後面再予更詳細說明。

⁶ 英國政府對英法海底隧道 BOT 案，並不提供「政府保證」。但是之後的英法海底隧道聯絡線、London East-West Rail 計畫，政府保證其融資和舉債。

至於股權則靠發行股票籌措資金，其要求的報酬率較高，因為股權風險較大，公司清算時，債權人優先受償。前述 PUK 公司對 PFI 案件，亦可能應政府機構邀請，參與股本投資，成為投資合夥人，因此是屬於股權投資，而非資金補助，兩者意義完全不同。

但是政府並非全然不管民間融資。地方政府向中央政府申請PFI貸款時，由PRG（Project Review Group）審查給予地方政府PFI計畫無息或低利貸款。PRG擔任資金守門員（gatekeeper）角色。各相關部會為PRG的成員，包括財政部、副首相辦公室、內政部、司法部、衛生部、文化部、環境部、交通部及教育部。4Ps 有權派人參與PRG會議，PUK也經常推薦PRG的審查委員⁷。

雖然PFI宣稱「民間融資」，但是最後卻「政府救急」。在2009年全球金融風暴後，英國的PFI專案因為信用緊縮，無法取得融資，財政部長擬將公款20億英鎊借給興建學校、其他專案的PFI民間廠商。因為財政部拒絕政府接管（take over），故以借款助其度過難關。此貸款使價值130億英鎊的廢棄物、環境、及學校計畫，不致營運中斷。財政部主秘Cooper女士書面聲明：「那只是暫時性的干預。由於是以商業性貸款，此貸款仍需支付利息，且在特許期終了前將會還清。」⁸

反對者批評：「這是政府的恥辱（It was a humiliation for the government）。」他們質疑為何將公款用來救此一失敗的制度。比起傳統採購，此糟糕的PFI制度，報酬率太差了。更有人直言：「我們必須相當審慎，納稅人承擔所有的風險，民間廠商拿走所有的好處。」「整個事情變得太不透明，也不誠信。PFI是隱藏債務責任的一個方法。」

支持者則認為PFI是擺脫傳統採購追加預算、延遲完工的方法。「政府沒有理由不介入（There was “no reason” for the government not to step in.）」

⁷ 參閱陳東信（2004）。

⁸ 請參見 BBC News（2009）。

為因應此事件，財政部因此成立了財政部基層建設融資處（The Infrastructure Finance Unit, TIFU），以協助廠商度過難關。

表2 英國PFI案的借款融資來源

	金融風暴前	金融風暴後
大型PFI案	公司債（便宜）	銀行senior debt（較貴）
小型PFI案	銀行senior debt（較貴）	銀行senior debt（較貴）

資料來源：自行整理。

在2008-2009全球金融風暴發生之前，較大型PFI專案的資金來自於執行PFI專案之廠商所發行的公司債。金融風暴爆發之後，改由銀行 senior debt 籌措資金越來越普遍。比較小型的PFI專案（為數較多），向來都是由銀行以 senior debt 的形式直接提供資金。Senior debt 幾乎都比債券還貴一些；銀行則辯稱：這是因為銀行較能準確地評估PFI案的信用價值。銀行認為公司債的購買者常常低估了風險，尤其是在興建階段，因此公司債給付的利率可以比銀行願意貸放的利率低。全球金融風暴之後，歐洲投資銀行（EIB）、新成立的財政部基層建設融資處（TIFU）伴隨銀行提供senior debt。最近 PFI廠商向TIFU舉借的案例就是曼徹斯特的廢棄物處理廠。

PFI 案的融資重組（refinance）非常普遍。一旦興建完成後，專案的風險就降低，所以屆時可以獲取較便宜的債務。這種融資重組，未來可以透過債券的方式進行。興建階段的資金先向銀行舉借，而更為長期的營運期間則可透過發行債券。然而大部分的 PFI 契約都規定，融資重組所得到的利益必須和政府分享。

在營運的契約期限內，由政府給付給特許廠商，特許廠商再償付對 PFI 提供資金的銀行。從特許廠商私部門的觀點來看，PFI 借貸被認為是低風險的，因為政府不太可能會違約。的確，在 IMF 的規範之下，政府不被允許宣布倒閉。特許公司對銀行的還款能力完全取決於他們依約提供的 PFI 服務（成果）之收入。

二、日本

日本對於 PFI 廠商資金取得，在《PFI 法》明文規定：為促成計畫實現，所採之措施包括：（一）國有、公有財產之無償使用；（二）無息貸款；（三）必要之法制、稅制、財政融資上的支援⁹。

適合 FPI 的融資制度，如前所述，包括無息貸款、財政融資。無息貸款計有：（一）日本政策投資銀行提供，例如 2001 年文部省的教育文化設施、厚生省的一般廢棄物設施計畫適用。（二）由港灣整備特別會計提供的無息貸款，例如：2001 年運輸省的公共物流設施計畫適用。（三）由民間都市開發機構所提供之無息貸款，例如：建設省的計畫適用。

財政融資¹⁰則計有：（一）由日本政策投資銀行「民間資金活用型社會資本整備融資制度」所提供之融資。（二）特別轉貸債：以貨櫃堆棧場公共貨物處理設施整備為對象。（三）土地區劃整理事業中，用地先行取得的融資¹¹。這些融資優惠措施，在某種程度上，減輕了 PFI 專案的融資成本。

由於日本由政府付款的 PFI 案，其興建階段、營運階段風險不同，因此融資方式即有所不同。如果兩階段的風險都較低者，則以一般方式向銀行借款，否則即採用專案融資（project finance）。請詳見表 3。

與英國相對照，2008 年及 2009 年的金融風暴，日本當然亦受到波及，但由於日本信用資金尚稱充足，故未聞因此而有日本政府特別紓困 PFI 專案，或成立類似英國的財政部基層建設融資處（TIFU）予以紓困。

三、比較

在金融風暴之前，日本政府的資金支持方式有些為無償資助，其資助範圍包括兩大方面：PFI 計畫前期的調查研究費和計畫開始實施後的補助費。日本對 PFI 計畫給予融資優惠、協助資金取得的主體實較英國為多。

⁹ 請參閱有岡正樹等（2001）。

¹⁰ 日本財政投融資制度（fiscal investment and loan plan）是政府透過有償的手段來籌集社會資金，並按照政府特定的政策目標，用資本金、政策性長期貸款、或週轉金等方式進行其業務。

¹¹ 請詳見王明德等（2004）。

金融風暴之後，情形有了很大轉變。雖然英國 PFI 仍宣稱「民間融資」，但最後卻是「政府救急」。英國對 PFI 融資上的出力、迴護，似乎比日本還多。

表3 日本PFI服務購入型的風險與融資

	設施整備型	業務營運型	設備營運型
業種例	教育文化體育設施、廳舍、宿舍、公營住宅、團膳中心等	醫療設施、社會復歸促進中心、批發市場等	廢棄物處理設施、上下水道、能源相關設施等
主要收入來源	服務購入費 設施整備費 維護管理費	服務購入費 設施整備費 維護管理營運費	服務購入費 設施整備費 營運委託費
建設階段的風險	相對較低	相對較低	高
營運階段的風險	低	相對較高	相對較高
融資體系	分期付款融資	專案融資	專案融資

資料來源：修改自山越明博（2009）。

肆、PFI與財政赤字

本節討論 PFI 制度與財政赤字的關係。更清楚的說，本節探討實施 PFI 制度是否可以改善財政。本節將分別依英國和日本之案例，逐次檢驗之。

一、英國

自 1990 年起，英國財政態勢分析，詳列如表 4 所示。

若從表 4 觀之，1997 年工黨執政之後，PFI 開始積極推動，因此預算赤字占 GDP 之比率也比 1997 年以前明顯降低。1999 年、2000 年、2001 年甚至出現預算剩餘之情形。一直到 2007 年，此一比率也多維持在 3% 左右，尚勉強接近歐盟所規範之標準。

2008 年及 2009 年全球遭逢金融風暴，英國亦無法倖免。該比率在 2008 年劇升為 5.13%，2009 年更飆高為 11.58%。

表4 英國財政態勢分析

單位：billion pounds

	GDP	債務餘額	債務占GDP	預算剩餘	剩餘占GDP
1990	570.283	185.797	32.58%	-8.863	-1.55%
1991	598.664	187.357	31.30%	-18.223	-3.04%
1992	622.080	204.012	32.80%	-39.396	-6.33%
1993	654.196	248.244	37.95%	-50.828	-7.77%
1994	692.987	298.191	43.03%	-45.989	-6.64%
1995	733.266	339.537	46.31%	-41.732	-5.69%
1996	781.726	376.971	48.22%	-31.583	-4.04%
1997	830.094	408.903	49.26%	-17.378	-2.09%
1998	879.102	406.843	46.28%	-0.951	-0.11%
1999	928.730	405.491	43.66%	8.681	0.94%
2000	976.533	399.095	40.87%	13.168	1.35%
2001	1,021.83	385.236	37.70%	6.546	0.64%
2002	1,075.56	400.498	37.24%	-20.389	-1.90%
2003	1,139.75	439.360	38.55%	-37.206	-3.26%
2004	1,202.96	483.994	40.23%	-39.878	-3.32%
2005	1,254.06	527.708	42.08%	-41.006	-3.27%
2006	1,325.80	572.865	43.21%	-34.657	-2.61%
2007	1,398.88	617.282	44.13%	-36.884	-2.64%
2008	1,446.11	752.452	52.03%	-74.130	-5.13%
2009	1,400.98	962.927	68.74%	-162.290	-11.58%

資料來源：IMF。

債務餘額占 GDP 之比率則從 1997 年的 49% 一路緩緩下降至 40% 左右。2008 年該比率則升至 52.03%，2009 年更飆高為 68.74%。

因此有人據以認為 PFI 的實施有助於英國財政之改善。National Auditing Office (2003) 亦讚揚 PFI 之績效卓著。但是批評 PFI 之說，亦是不絕如縷。本文認為：

(一) 是否有利於財政，在於 PFI 的會計處理方式如何

PFI 是將當期本應支付的興建成本、營運維修成本先由民間預支，而等到政府購買勞務時，才支付費用。理論上，這只是公共建設延後支付的分期付款，僅在紓緩目前現金之調度。

英國 PFI 契約的債務目前並未表現在政府的資產負債表 (off balance sheet)，亦即它並不會被計入公部門借款需求 (Public Sector Borrowing Requirement) 的國債之內。PFI 契約付款卻被歸類至經常支出 (revenue spending) 而非資本支出。結果 PFI 在政府資產負債表中沒有揭露資本支出或資產，也沒有揭露應計的負債。若是 PFI 應計債務總額必須全部揭露在英國政府資產負債表上，則英國的國債恐將大幅增加。如果採用國際公認會計準則，這些 PFI 債務一定會浮上檯面。「甚至有 PFI 的支持者也承認：缺乏透明性是 PFI 一大問題。他們甚至對 PFI 指控——會計窗飾會延宕計畫進行 (accusations of "accounting tricks" were delaying PFI projects)。」

傳統上認為由於 PFI 契約債務不在財政部舉借受限之範圍，所以即使在公共支出成長有所限制之下，PFI 制度仍然會使得公共投資出現成長¹²。然而 Ball, Heafey and King (2002) 發現，如果每年都以一定額度改採 PFI 融通，以取代傳統的舉債融通方式，則政府舉借的減少額度會隨著時間的經過而漸漸減少，最終甚至會消失。換言之，若每年都以定額改採 PFI 的方式融通，則新增的投資的額度範圍會遞減。此外，就算 PFI 的轉換會降低公共舉借與稅收，還是可能無法增進很多新增的投資¹³。

實際的觀察，採行 PFI 之後，公部門所留下的財政資源，是否會轉用做其他公共投資？英國經驗的答案是「不會」。請詳見表 5。有了 PFI 投資之後，公共部門投資反而減少，總公共投資減少。

¹² 亦即在借款額度之限制下，某些公共投資改以 PFI 模式進行，而不計入借款額度，留下來的空間則可以其他的公共投資填補。因此公共投資得以增加。

¹³ 參見 Ball, Heafey and King (2002)。

表5 英國PFI投資與公共投資

單位：十億英鎊

	1994年11月	1995年11月	1996年11月	1997年11月
公共部門投資	21.8	19.8	18.0	17.0
PFI投資	-	2.6	2.5	1.5
公共投資合計	21.8	22.4	20.5	18.5

資料來源：Hall（1998）。

(二) 是否有利財政應視是否具有公帑節省之價值 (value for money)

National Auditing Office 在 2003 年的報告中認為 PFI 對納稅人是有極好的公帑節省之價值 (value for money)。但有些評論者批評：PFI 慷納稅人之慨，給私人廠商過高的利潤。曼徹斯特商學院的 Jean Shaoul 教授根據 Companies House 會計檔案所做的 PFI 獲利性調查：12 家 PFI 大醫院的報酬率為 58%¹⁴。當 PFI 專案融資重組時，可能產生超額的利潤。*Financial Times* 也有文章評論：

「早期 PFI 案財務嚴重困窘，但是當計畫專案投資人從融資重組獲利幾百萬英鎊時，也造成納稅人沒有權利分享到這些好處。舉例而言，在早期的監獄建設計畫的投資人，利用市場利率下降之時融資重組就賺得 1,400 萬英鎊的意外之財和高報酬率¹⁵。」

Barlow and Koberle-Gaiser (2008) 探討公共需求的角色，政府如何制定一個採購政策，以解決基礎醫療設施服務提供的創新方案。該文著重於英國在 PFI 下興建的醫療院所。從他們選取的 6 個案例發現，引進 PFI 會增加計畫服務提供與醫院營運之界面的複雜程度。這樣的運作模式會得到較少創新的結果，因而有可能會無法因應未來需求的變化。該文認為，PFI 這種新型態的公共採購模式並不必然自動提供效率與創新的利益。

¹⁴ 參見 BBC (2007)。

¹⁵ 參見 Timmins (2007)。本段引自 Wikipedia (2010)。

PFI 模式下的計畫平均比政府自行籌資者貴上 30%。愛丁堡大學的 Mark Hellowell 和 Allyson Pollock 教授表示：「PFI 所產生的債務對財政部門造成顯著的影響。」¹⁶ 截至 2007 年 10 月止，全英國簽約的 PFI 案總資本為 680 億英鎊，然而這個數字和中央政府與地方政府承諾未來契約期間所需支付的 2,150 億英鎊相比則相形見绌。若以地區來區分，截至 2007 年止，蘇格蘭地區的 52 億 PFI 投資已使政府部門產生 223 億的現金債務；威爾斯地區 6.18 億英鎊的 PFI 投資也已產生 33 億的現金債務¹⁷。茲將上述情形，整理如表 6。

表 6 2007年10月底英國PFI的簽約額及給付額

	全英國	蘇格蘭	威爾斯
簽約投資額	680億英鎊	52億英鎊	6.2億英鎊
未來給付額	2,150億英鎊	223億英鎊	33.0億英鎊

資料來源：整理自 Wikipedia (2010)。

二、日本

從表 7 顯示：1990 年代初期，日本政府仍有年度預算剩餘，財政尚稱穩健。但是資產泡沫之後，政府連續採取擴張性財政政策，年年預算赤字，致使債務餘額占 GDP 的比率在 2000 年後超過 100%。

2000 年 4 月，森喜朗承襲小淵惠三的擴張性財政政策，以推動公共建設刺激景氣，故將財政平衡列為財經政策的次要目標，因此在民間消費尚未復甦成長之前，財政政策仍是森內閣用以支撐經濟成長的重要政策工具。結果也造成日本公債餘額占國內生產毛額之比例高居工業國家之首。

2001 年 04 月小泉在實行擴張性貨幣政策的同時，繼續採取擴張性的財政政策。由於日本財政狀況的持續惡化，穆迪公司再次調降日本國債的信用評等 (AA3)。

¹⁶ 詳見 Hellowell and Pollock (2007)。

¹⁷ 詳見 Wikipedia (2010)。

總括小泉首相之任期（2001-2005），其經濟財政基本方針為在 2、3 年之內徹底完成不良債權的處理；進行財政改革，透過調整預算支出結構，削減失業支出和地方移轉性支付等。放寬各種管制，推動郵政事業民營化，以削減對特殊法人企業的補助。但是，這段期間卻也是日本政府預算赤字比率最大（超過 5%），債務餘額比率高速飆升的年代。

表7 日本的財政態勢

單位：10億日元

年度	GDP	各級政府債務餘額	債務餘額占GDP之比率 (%)	預算餘額	預算餘額占GDP之比率 (%)
1990	437,022.762	216,674.0	49.6	9,022.700	2.065
1991	464,934.243	224,591.0	48.3	8,482.100	1.824
1992	477,105.550	239,351.0	50.2	3,789.700	0.794
1993	480,820.878	267,879.0	55.7	-11,512.200	-2.394
1994	486,551.700	291,721.0	60.0	-18,336.200	-3.769
1995	493,588.100	326,353.0	66.1	-23,275.000	-4.715
1996	504,261.900	355,169.0	70.4	-25,847.700	-5.126
1997	515,249.000	388,146.0	75.3	-20,775.300	-4.032
1998	504,842.900	437,555.0	86.7	-28,277.700	-5.601
1999	497,628.500	489,369.8	98.3	-36,904.800	-7.416
2000	502,989.900	535,587.0	106.5	-38,446.400	-7.644
2001	497,719.700	607,312.2	122.0	-31,364.700	-6.302
2002	491,312.200	668,760.5	136.1	-39,465.600	-8.033
2003	490,294.000	703,147.8	143.4	-39,276.700	-8.011
2004	498,328.400	781,551.7	156.8	-30,667.200	-6.154
2005	501,734.500	827,480.5	164.9	-25,297.300	-5.042
2006	508,925.000	834,401.7	164.5	-20,284.400	-3.998
2007	515,475.200	846,139.6	164.0	-13,015.700	-2.523
2008	507,527.200	846,497.0	166.8	***	-2.700
2009	***	923,937.0	189.6	***	-7.800

資料來源：1. 2007 年以前取自日本財務省網站資料。

2. 2008 及 2009 年取自 OECD, *OECD Economic Outlook*, June 2009.

2006 年，安倍晉三上任後釋出首要課題係刺激經濟成長的訊息，而非繼續前朝的財政緊縮政策。安倍內閣首次編列的年度預算案改採擴大支出振興經濟政策，並冀望藉由經濟成長以降低預算赤字。總額 82 兆 9,000 億日圓的新年度

預算案，較前一年增加 4%，是過去兩年來首度的支出擴增。但安倍內閣亦計畫削減新發行國債額，擬轉而仰賴增加稅收。

2007 年經濟施政有兩大重點：裁減支出和吸引外資。另外，福田內閣重新檢討公司稅以降低企業之成本。

2009 年鳩山內閣新設「國家戰略局」，負責政府各項政策的制定與決策，特別將原來一直掌握在財務省的預算編製權力收納其中，強化中央集權。

鳩山亦凍結原來麻生內閣該年度的補充財政預算（追加預算），經過檢討後，停止不必要的財政支出和行政浪費，找尋其他的財源，以兌現選舉政見的承諾¹⁸。

若以 PFI 實施之際，和日本財政之關係比較，似乎 2000 年之後預算赤字占 GDP 之比重反而增加，而被認為 PFI 無助於財政。

本文認為：第一、日本的 PFI 並非只有單純的政府購入型。前已述及，日本 PFI 包括 BOT、BTO 等模式。因此有必要單獨分析政府購入型數額之多寡。截至 2009 年 6 月底，政府購入型約占 PFI 的 70%，而 BOT 則占少數。

第二、依據田代俊明（2009）之說，日本並不將 PFI 之負債免計。在招商之前，對促參案件政府未來之支付承諾，需先送經議會之通過，才能進行公開招商。不同於歐盟之會計處理方式，日本 PFI 契約應付之負債部分亦已計入政府負債。

三、比較

1997 年之後，英國財政態勢轉佳，似是 PFI 之功。該時期英國預算餘額由負轉正，相當明顯。但是英國並未將 PFI 簽約應付款計入負債額度。

¹⁸ 這包括在執政後為減輕國民生活負擔，政府每月支付初中生以下兒童 26,000 圓（約合 240 美元）的補貼；實質上使公立高中免費；設立對農業漁業人口的每戶收入補貼制；免收高速公路費；廢除汽油稅的暫定稅率等。實現這些利民政策需要國家財源至少 13 兆日圓，即使是從開始半額實施兒童補貼以及分階段實行高速公路免費來看，至少也需要財源保證 7 兆 1,000 圓。

2000 年之後，日本 PFI 啟動，但財政未見起色，不能說 PFI 無功。2000 年起的 5 年比起 1990 年代的預算赤字占 GDP 的比重還要高，顯然實施 PFI 對財政之結果似乎助益不大。

「透過 PFI 模式因而可增加公共投資」論點則宜斟酌。原先以為實施 PFI 可以讓出空間作為其他投資，而增加公共投資，但從理論上、實務上都未獲證實。

伍、結論

本文 PFI 的名稱先予以釐清。雖稱之為「民間融資」，但是其實涵括 DBFO 四大部分。同時涵括 DBFO 此四大部分的民間參與，英國、日本都稱之為 PFI，但其涵括範圍和台灣規劃的稍有不同。試以表 8 說明之。


表8 DBFO在各國之名稱

	英國	日本	澳洲	台灣
政府購入型	PFI	PFI	PPP	PFI
受益者負擔型	PFI	PFI	PPP	BOT

就總體成效言，PFI 仍無法完全取代公共投資，或增加公共投資，雖然 PFI 比重不大，但是非常重要。正如英國財政部網站所稱 “The Private Finance Initiative (PFI) is a small but important part of the Government's strategy for delivering high quality public services.”

本文比較英、日兩國之後發現：在推動組織方面，英國 PFI 制度由財政部主導。其意義在於強調國家資源的妥適運用，若是具有公帑節省之價值 (VFM)，即使直接由政府付款購買亦無不可。英國推動 PFI 的中央、地方組織龐大、明確而綿密。日本則因國情不同，推動上似較不如英國積極，專責推動單位 (2003 年內閣府 PFI 推進室只有 12 人) 不如英國龐大。

在融資協助方面，金融危機之前，日本對 PFI 計畫給予融資優惠、協助資金取得的主體實較英國為多。金融風暴之後，情形有了很大轉變。雖然英國 PFI 仍宣稱「民間融資」，但是最後卻是「政府救急」，備受批評。英國對 PFI 融資上的出力、迴護，似乎比日本還多。

在財政表現方面，英國 PFI 對財政調度較有貢獻，但是英國的 PFI 長期契約簽訂所發生的應付帳款，並不計入政府負債。日本的 PFI 業務，政府購入型（由政府付款）占 70%，雖然也是企圖減輕財政負擔，但對政府負債之認定較有堅持。

參考文獻

1. 山越明博（2009），「活用民間資金進行公共建設等（PFI）之融資機制——日本事例」，第二十八屆中日工程技術研討會，台北：公共工程委員會。
2. 王明德等（2004），《民間參與公共建設國際案例分析》，行政院公共工程委員會委託研究計畫。
3. 公共工程委員會（2009），「民間融資提案（PFI）制度（草案）」，第二十八屆中日工程技術研討會，台北：公共工程委員會。
4. 邱大展、丁育群等（2009），《98 年台北市政府促進民間參與公共建設出國報告》，台北：台北市政府。
5. 陳東信（2004），《英國 PFI 制度及財政效果之研究》，國立政治大學財政學系碩士論文。
6. 張倩瑜、黃明聖（2006），《DBFO 模式在我國運用之研究》，行政院公共工程委員會委託研究計畫。
7. 經建會（2009a），「英國推動民間融資提案（Private Finance Initiative, PFI）制度之經驗與啓示」，5 月 7 日新聞稿。

8. 經建會 (2009b), 「OECD 主要國家財政健全方案對我國之啓示」, 9月29日新聞稿。
9. Ball, R., M. Heafey and D. King (2002), "The Private Finance Initiative and Public Sector Finance," *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 20, iss. 1, pp. 57-74.
10. Barlow and Koberle-Gaiser, (2008), *The Private Finance Initiative, Project Form and Design Innovation*, London: Imperial College.
11. BBC (2007), "PFI Hospitals 'Hit Patient Care'", June 12.
12. Hellowell, M. (2007), "Written Evidence to the Finance Committee of the Scottish Parliament with Regards to its Inquiry into the Funding of Capital Investment," University of Edinburgh.
13. Hall, J. (1998), "Private Opportunity, Public Benefit ?," *Fiscal Studies*, vol.19, No. 2, p.p. 121-140.
14. Hellowell, M. and A. Pollock (2007), "Written Evidence to the National Assembly for Wales Finance Committee with Regards to its Inquiry on Public Private Partnerships," University of Edinburgh.
15. National Auditing Office (2003), "PFI: Construction Performance," London: The Stationary Office.
16. Toshiaki, T. (2009), "Private Finance Initiatives and Public Private Partnerships in Japan," The 28th Sino-Japanese Modern Engineering and Technology Symposium, Taipei.
17. Timmins, Nicholas (2007), "Business to call for clarity on future of PFI deals," October 24, *Financial Times*.
18. Wikipedia, (2010), Private Finance Initiative.