

RDEC-RES-089-004 (委託研究報告)

從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗
檢討我國 BOT 制度之設計

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年五月

RDEC-RES-089-004 (委託研究報告)

從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗 檢討我國 BOT 制度之設計

受委託單位：國立台灣大學

研究主持人：林能白 教授

協同主持人：王文宇 副教授

廖咸興 副教授

研究員：薛榮棠

研究助理：蕭安琦

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年五月

目次

表次.....	IV
圖次.....	V
提要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與研究動機.....	1
第二節 研究目的與研究內容.....	4
第三節 研究流程與研究方法.....	5
第二章 BOT之基本觀念.....	9
第一節 BOT的意義.....	9
第二節 BOT模式與其他民間參與公共建設方式之比較.....	17
第三節 BOT模式之開發流程.....	22
第四節 BOT計畫的風險.....	26
第五節 採用BOT計畫之基本則.....	34
第三章 國外 BOT 案例及相關 BOT 執行流程.....	39
第一節 英法海底隧道個案介紹.....	39
第二節 香港BOT執行流程介紹.....	43
第三節 澳洲BOT執行流程介紹 - 以澳洲昆士蘭省公布的政 策架構 (policy framework) 例.....	49
第四章 我國 BOT 個案介紹.....	59

目次

第一節	台灣高速鐵路個案整理	59
第二節	台北國際金融大樓個案整理	72
本章附錄：	「台灣高速鐵路工程記事」、「台北國際金融大樓工程記事」	78
第五章	國內外 BOT 個案比較	95
第一節	台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較	95
第二節	台灣高速鐵路 BOT 案執行流程與香港 BOT 執行流程之比較	101
第三節	台灣高速鐵路 BOT 案執行流程與澳洲昆士蘭省 BOT 執行流程之比較	105
第六章	從台灣高鐵案之經驗探討我國 BOT 法制之檢討與修改建議	107
第一節	前言	107
第二節	立法策略—「通案立法」或「專案立法」？	108
第三節	修法建議	109
第四節	對於行政規章之修改建議	122
第五節	強化主管機關之議約能力	125
第六節	本章小結	128
第七章	台灣執行BOT計畫爭議之檢討及建議	129
第一節	台灣高速鐵路 BOT 案可能問題之檢討及建議	129
第二節	台北國際金融大樓案可能問題之檢討及建議	150
第三節	台灣執行 BOT 計畫的外在環境	151

本章附錄：「自償率的基本概念及計算方式」、「強制收買 機制之法律面探討」	172
第八章 結論與建議	177
第一節 結論與建議	177
第二節 後續研究建議	186
附錄	
附錄一 獎勵民間參與交通建設條例	189
附錄二 促進民間參與公共建設法	207
附錄三 民間參與公共建設申請與審核作業注意事項	229
附錄四 交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施 要點	235
附錄五 訪談記錄	257
附錄六 座談會記錄	277
附錄七 期末報告審查意見修正說明	285
附錄八 研考會第三五七次委員會意見修正說明	297
參考資料	305

表 次

表 2-1	公私部門在各種民間參與模式之分工.....	22
表 4-1	政府初估高鐵計畫分項成本.....	60
表 4-2	高鐵 BOT 案甄審委員會名單.....	63
表 4-3	台灣高鐵民間投資案申請人報價表.....	65
表 4-4	政府應辦理之事項.....	68
表 4-5	競標台北國際金融大樓投資案的企業團隊.....	74
表 5-1	台灣高速鐵路 BOT 案與英法海底隧道 BOT 案比較表.....	99
表 5-2	香港 BOT 與台灣高速鐵路 BOT 執行流程之比較.....	104
表 5-3	澳洲 BOT 與台灣高速鐵路 BOT 執行流程之比較.....	106
表 7-1	台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較.....	145

圖 次

圖 1-1	BOT、設定地上權開發及計畫融資之關係圖.....	3
圖 1-2	研究流程.....	6
圖 2-1	BOT 之主要關係人架構圖.....	12
圖 2-2	BOT 模式之開發流程.....	23
圖 2-3	特許公司的風險處理.....	29
圖 3-1	香港 BOT 流程圖.....	45
圖 3-2	香港 BOT 政府架構圖.....	48
圖 3-3	澳洲 BOT 流程之計畫發起階段 (Initiation of Proposals)	53
圖 3-4	澳洲 BOT 流程之初步評估階段 (Initial Evaluation)	54
圖 3-5	澳洲 BOT 流程之提出詳細投資計畫書階段 (Development of Detailed Proposals)	55
圖 3-6	澳洲 BOT 流程之評估詳細投資計畫書及契約協商階段 (Evaluation of Detailed Proposals and Negotiation of Agreements)	56
圖 4-1	台灣高速鐵路資格審查作業流程(約四個月).....	61

圖次

圖 4-2	綜合甄審作業流程(約九個月).....	62
圖 7-1	本研究建議之 BOT 執行流程.....	163

提要

第一節 計畫緣起

我國以往對於公共建設的投資，都是由政府以百分之百編列預算的方式執行。在政府財政收入日漸短絀，各種建設計畫、社會福利等措施日般的情況下，國家財政負擔顯得愈來愈沈重，而政府體系不可避免存在的無效率，也讓政府在興建、營運公共建設上，遭遇瓶頸甚至虧損。因此，政府各項公共工程建設，希望引進民間部門的資金、技術參與、與經營效率，採取 BOT 模式推動公共建設乃成為政府亟欲採用之方式。

BOT 模式是由政府與民間達成協議，由政府或民間籌畫，由民間全權負責一個計畫之設計、營造、營運與維修等工作，俟特許權（franchise）屆滿後，再以有償或無償之方式將產權移交給政府。此類作法較適合自償性較高的計畫。採行 BOT 方式有以下幾個優點：

- 一、可減輕政府財政負擔，使政府可將有限的資金投入其它資金不足或私人部門較不感興趣的專案上。
- 二、引進私人部門參與，提升工程品質與經營效率。
- 三、開發中國家可利用此種方式引進外資及新技術。

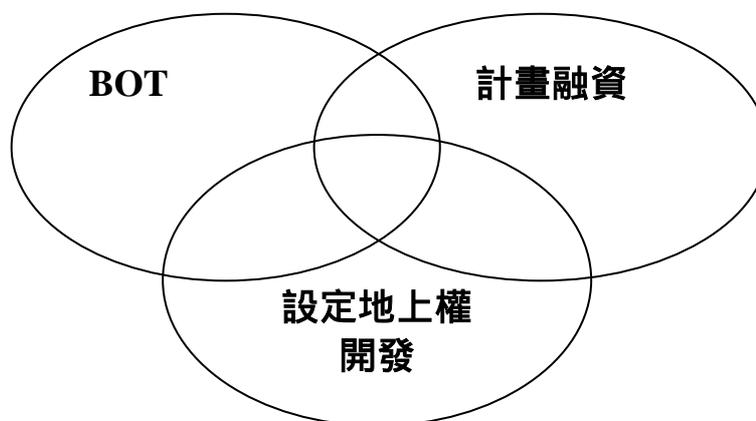
因此無論就學理或實務而言，政府推動 BOT 模式於各項公共工程建設上，這個方向都是進步而值得肯定的。不過 BOT 也有其缺點。由於風險高，政府與民間在商議各項特許條件時，常曠日費時，特別是有時候還須立法機關訂定特別法來使得計畫條件可行，其耗費之時間更長。

而由於以往國內公共工程並無以 BOT 模式執行大型公共建設之實務經驗，因此不論是政府、競爭特許權廠商、特許公司、或融資機構在 BOT 案件之操作過程中，難免在權利義務的認知上有不同的看法，從而產生爭議。複雜的 BOT 計畫，由於相關考慮因素繁多，產生爭議在所難免。但是由於我國政府與民間對 BOT 模式尚未建立充分信心，如果因為過多的爭議導致未來政府或民間對 BOT 方式推動公共工程建設產生疑懼，進而放棄採用此優異之方式，是一件非常可惜的事情，也是國家社會的損失。

因此，建立一套適當的作業程序與相關機制，使 BOT 架構中的各個參與者的權利與義務有著較明確的界定，除了可以減少爭議，也可以使得政府執行部門以及民間部門對 BOT 模式更具信心，並有意願推動及參與。

本研究選取的兩個國內個案分別為「台灣高速鐵路」及「台北國際金融大樓」，而本研究選取這兩個個案的原因除了這是目前國內正在進行，規模較大之 BOT 個案外，此兩個案還涉及計畫融資及設定地上權開發，算是較為複雜且具有某些共通性的國內 BOT 個案（BOT、計畫融資、設定地上權的關係如圖 1-1）。

圖 1-1 BOT、設定地上權開發及計畫融資之關係圖



因此，本計畫希望透過高速鐵路及台北國際金融大樓兩案的經驗，檢討執行過程的相關問題，並透過問題的分析，建立一套適當的作業程序與相關爭議處理機制，以利未來政府繼續推動 BOT 模式之參考。

第二節 研究目的與研究內容

本研究的主要目的是希望藉由文獻瞭解BOT之意義、目的與發展，並透過國內外重大BOT個案或BOT執行流程之分析研究與比較，以及專家學者的訪談與座談，對我國未來要進行重大公共建設BOT案之作業程序與相關爭議處理機制提出建議，而具體的研究內容則包括：

一、探討BOT之意義、目的與發展

探討BOT制度之基本特性、優缺點、以及其發展狀況。

二、國外重大BOT案件之探討

三、我國BOT法制之檢討與修法建議

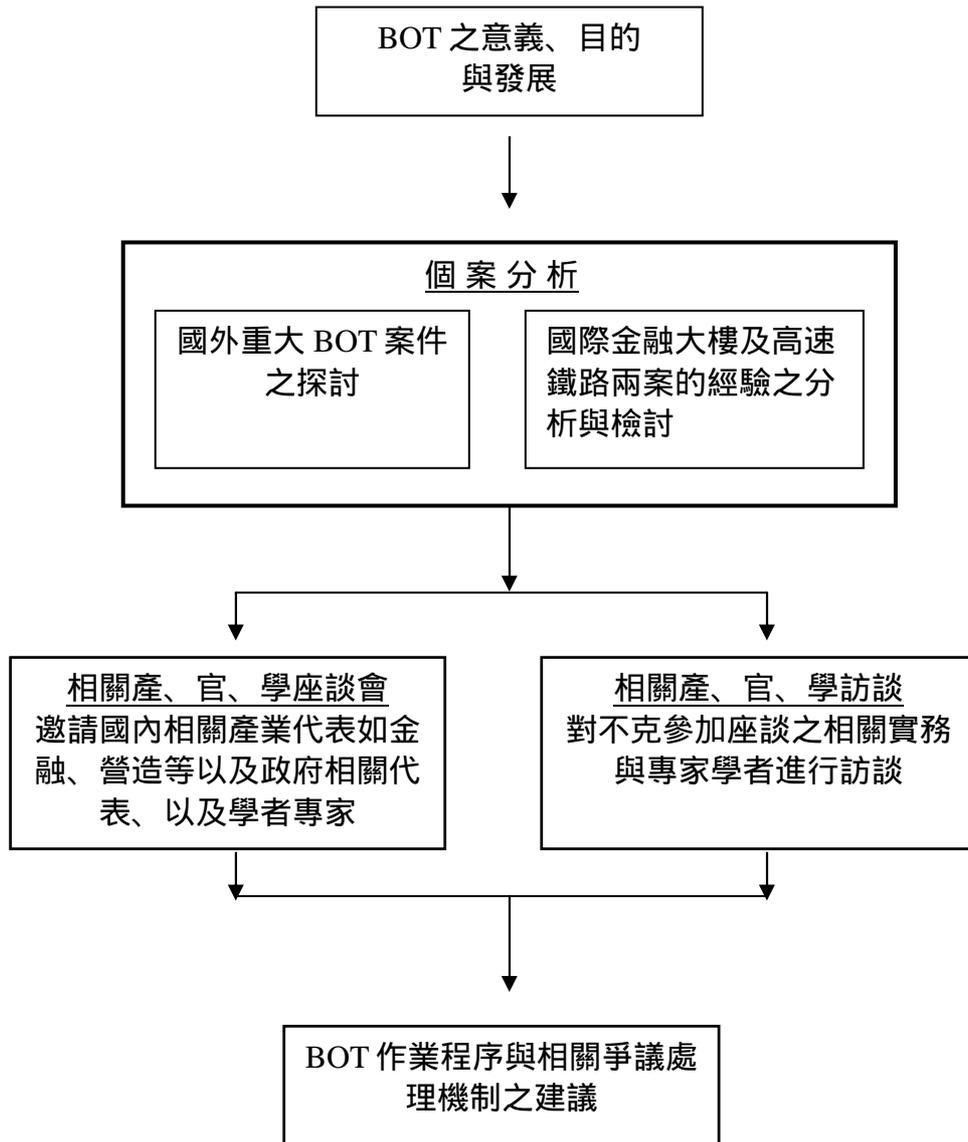
四、國內國際金融大樓及高速鐵路兩案的經驗之分析與檢討

五、BOT作業程序與相關爭議處理機制之建議

第三節 研究流程與研究方法

本計畫預定依下列流程（圖1-2）進行：

圖 1-2 研究流程



本計畫之主要研究方法包括文獻探討、個案分析、專家座談與訪談。以下就研究方法之執行加以討論。

一、文獻探討

蒐集有關BOT相關研究文獻，探討BOT制度之基本特性、優缺點、以及其發展狀況。

二、個案分析

蒐集現有有關國內高速鐵路及金融大樓兩案及國外英法海峽隧道BOT個案之次級資料，進行個案分析檢討

三、座談會

透過邀集國內相關產業代表如金融、營造等以及政府相關代表、以及學者專家座談，集思廣益討論國內BOT執行的缺失，以及未來制度改善之建議。

四、專家及業者訪談

由於座談會參與人數有限，對不克參加座談之相關實務與專家學者，則透過訪談來多方瞭解各界看法與建議。

第四節 本研究之結論與具體作法建議

一、政府執行 BOT 計畫時之建議（主辦機關：行政院公共工程委員會）

（一）觀念建立

1. BOT 與傳統公共工程招標的觀念不同，政府在執行 BOT 計畫時宜建立「與特許公司建立互為合作夥伴」的觀念，在遇到爭議

時，在互信的基礎上，共同解決問題。

2. 議約過程冗長與簽約不成為 BOT 之可能現象。政府不須有議約「只許成功，不許失敗」的壓力。
3. 並非所有公共建設都適用 BOT 模式興建，須考慮必要性及可行性；其中宜視自償率為判斷一個建設該不該以 BOT 模式進行的重要指標，其他如償債能力、股權回收年期等指標，也有必要一併加以考量。低自償率的計畫不宜考慮採用 BOT 模式進行；而自償率收入之組成中，應考慮有多少是來自於本業，多少是來自於土地開發利益；若來自本業的自償率太低，亦宜考量不採用 BOT 模式進行，以避免計畫之風險太高。
4. BOT 決標過程「政府出資額度」不宜成為決標的唯一標準。
5. 甄審與議約時程寧慢不趕，務期達到充份溝通與瞭解。
6. 處理爭議時，宜注重協調溝通，避免仲裁或訴訟。BOT 計畫的參與者既然是合作的夥伴，就宜盡量避免訴諸冗長的訴訟程序，設立協調機制以保留法律上的權益，使雙方有時間協商並找出願意接受的解決之道，或留下一些再思考的空間，避免馬上進入法律程序。

(二) 具體作法

1. 政府宜先建構相關健全的制度，減少 BOT 進行時可能產生的爭議。
2. 制訂行政機關內部關於執行 BOT 的作業手冊 (guideline)。

BOT 計畫的每一階段須執行的事項繁多且複雜，參與者（包括政府與民間部門）往往難以全盤了解其運作方式，及所有相關法規。行政院宜召集相關的主管機關，及聘請對於 BOT 模式有深入研究的學者專家，以國外關於 BOT 案之經驗，加上之前國內在議約過程中所累積的經驗，用來制訂 BOT 計畫手冊，讓參與者皆能對 BOT 計畫有正確的認識，進而依照正確的申請程序，辦理申請作業及參與投資，並有相關法規可以依循。

3. 宜建立多元整合的評決標準。宜針對大原則，如土木、機電、開發、營運、財務 等，評估其可行性，並特別注意財務之可行性。
4. 與特許公司簽約之前，政府宜保有替選方案。簽約之前政府宜有替選方案，包括考慮收回自建、平行議約、或重新招標等。
5. 在整個 BOT 計畫中，融資機構的參與應愈早愈好，若能讓融資機構成為投標團隊中的一員，從計畫之初就開始接觸計畫，參與財務面之評估，而且以 BOT 重要參與者的身份參與議約，將可增加計畫之可行性，並減少日後爭議，有助於計畫的推動。
6. 建議組成「促進民間參與專責組織」，負責教導及傳遞 BOT 的觀念，提供相關資訊，並協調及協助 BOT 案後續之行政過程之順利進行，則無論政府或民間在推動 BOT 時，可行性將更高。香港及澳洲的 BOT 執行過程，即有類似組織的設置，負責提供主辦機關及投資人相關的資訊及建議，可為政府之參考。以下就促進民間參與專責組織與現況比較如下：

(1) 擬議之專責組織功能：

- a. BOT 觀念與專業知識之整合
- b. BOT 發起人（民間或各級政府）之資訊提供與推動者
- c. 提供 BOT 發起人（民間或各級政府）推動計畫服務諮詢
- d. 初步評估發起人（民間或各級政府）提出之 BOT 投資計畫書，並提供修正意見。
- e. 協調相關單位就初評合適之 BOT 計畫，進入正式行政程序，並協助 BOT 案後續之行政過程之順利進行。

(2) 促參法中公共工程委員會之職責包括：政策與制度之研訂及政令之宣導、資訊之蒐集公告及統計、專業人員之訓練、各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核、申訴之處理、及其他相關事項等，已包含本研究所建議之專責組織的部份功能，但似未具備其他本文建議之功能諸如「初步評估發起人之投資計畫書，並提供修正意見」、「研判該發起人所提之計畫是否適宜採用 BOT 模式進行」等。

(3) 欲達成專責組織之功能，是否直接增加現有公共工程委員會之功能，或另建立一新的組織，則有待進一步研究。

(4) 專責組織之定位，究屬官方組織或是民間性質，則各有優缺點，存在進一步討論的空間。

7. BOT 具有高度複雜性，牽涉的相關單位及人員亦非常廣泛，故權利義務之歸屬宜於各種相關文件（如招標須知、興建營運合

約等)中事先作明確的界定,可以減少爭議的發生。

8. 多階段投、決標作業

對於甄審的作業流程,本研究提出「兩階段投標」之建議(見圖 7-1):在公告招標之後,依計畫規模與複雜度,訂定充分的時間,讓投標廠商提投資計畫書;政府在收到投資計畫書時,依計畫規模與複雜度,訂定充分的時間,進行「評估階段」的工作,包括:澄清(clarification)、討論(discussion)、先期協商(pre-negotiation)、修改投資計畫書(revise proposal)、決定最優申請人,再進行正式協商。於評估階段進行至一半,澄清、討論及先前協商程序皆完成後,政府給予投標廠商重提投資計畫書的機會,再依據重提之後的投資計畫書決定最優申請人。如此做法符合公平性,不論有多少個投標廠商,都有相同的機會和政府協商及修改投資計畫書,政府也有機會和投標廠商作澄清的工作,可以避免因前置階段的不深入了解而在決標及後階段議約中,產生過多且不必要的爭議。

另外,交通部於民國八十七年八月十九日頒佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」,其中第二十一條亦規定三階段 BOT 計畫甄審階段程序,相當值得參考。

9. 組成由專業人士為主的協調委員會來處理爭議

以台灣高鐵 BOT 計畫的進行而言,除了部份委員因公務繁忙而無法對送交協調之計畫做細節的了解,可能對協調處理爭

議之成效造成些許困擾外，協調委員會的執行到目前為止還算順利。本研究建議比照高鐵協調委員會模式，直接聘請政府及特許公司皆同意之專業人士擔任協調委員。

圖 7-1 本研究建議之 BOT 執行流程

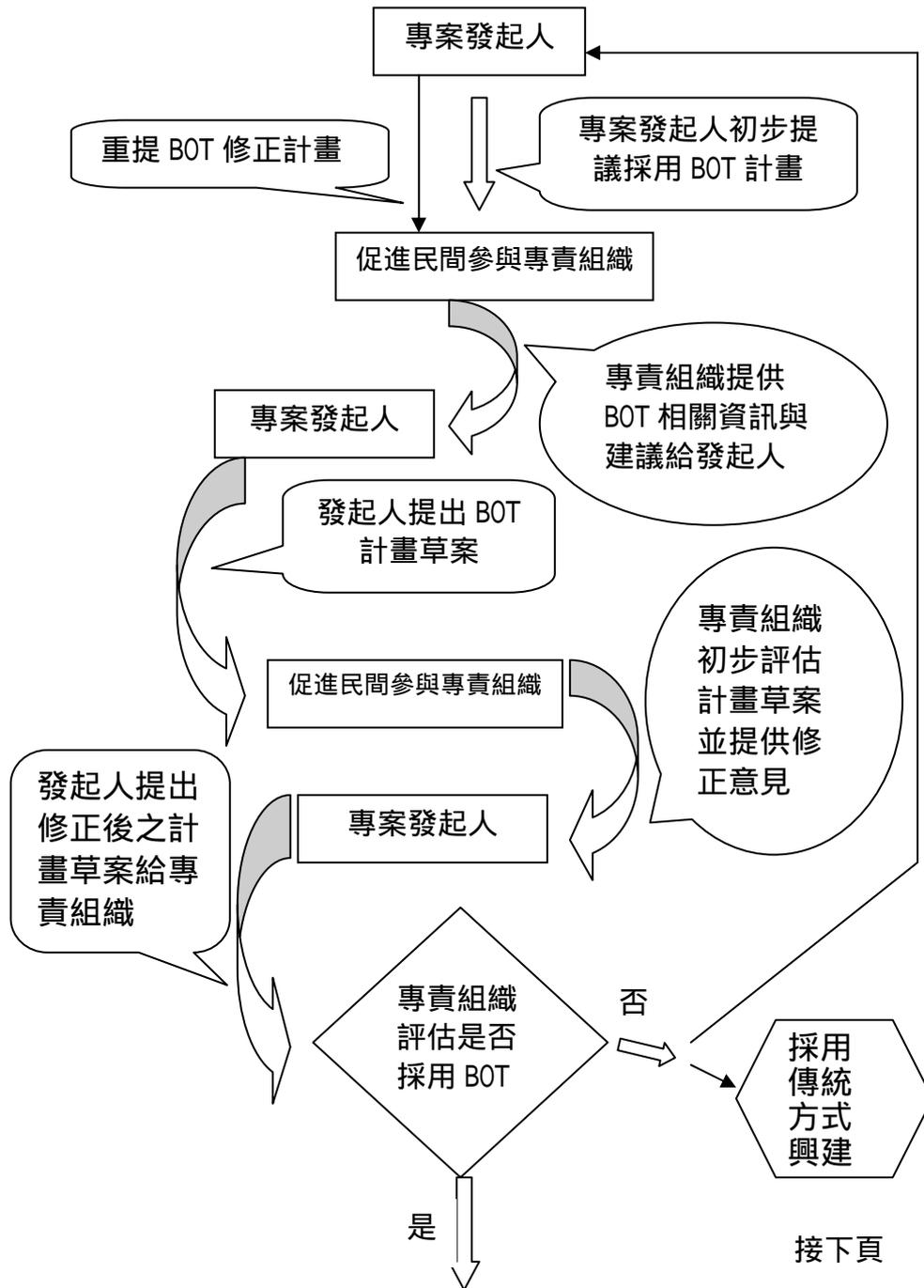
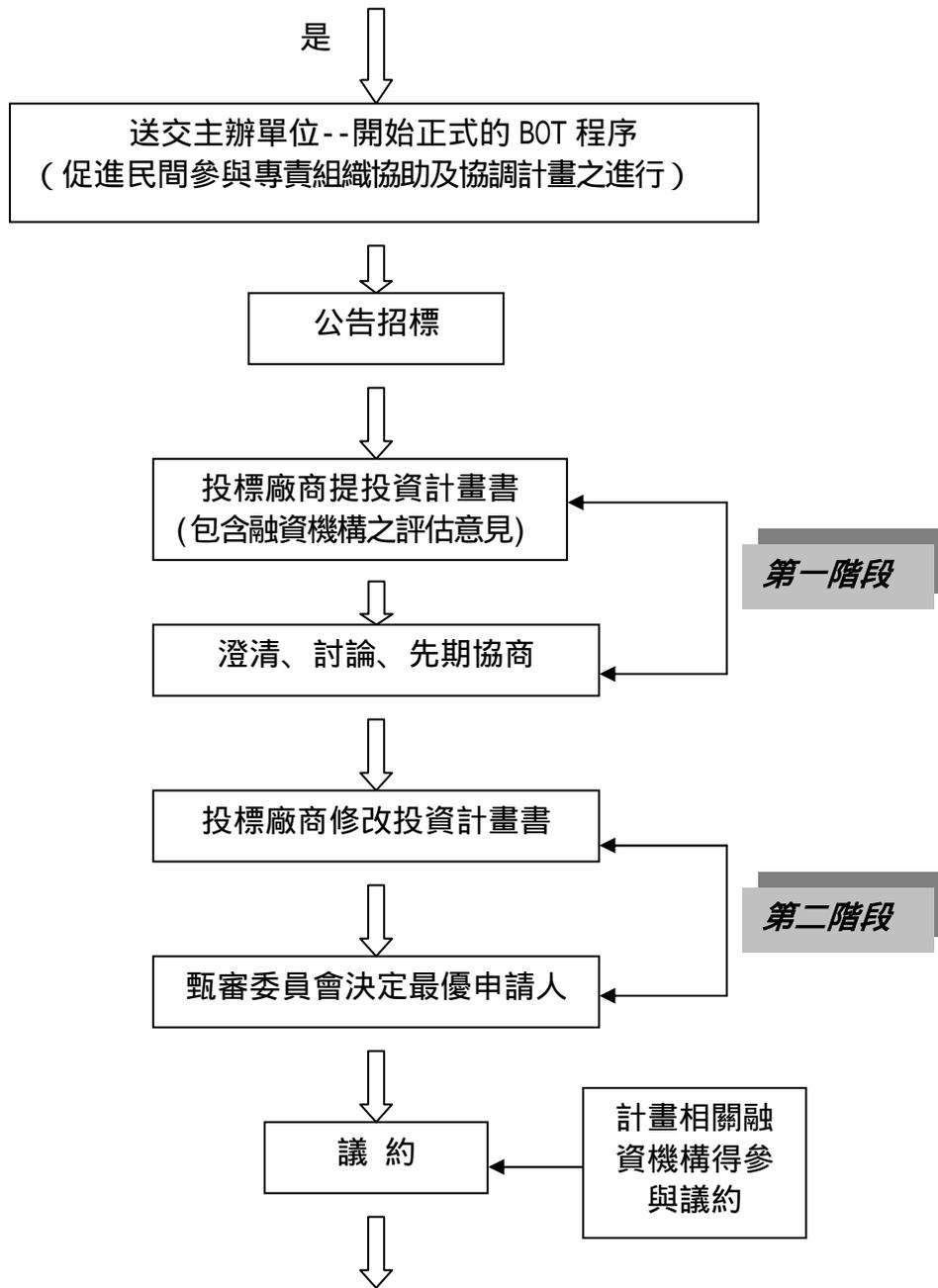
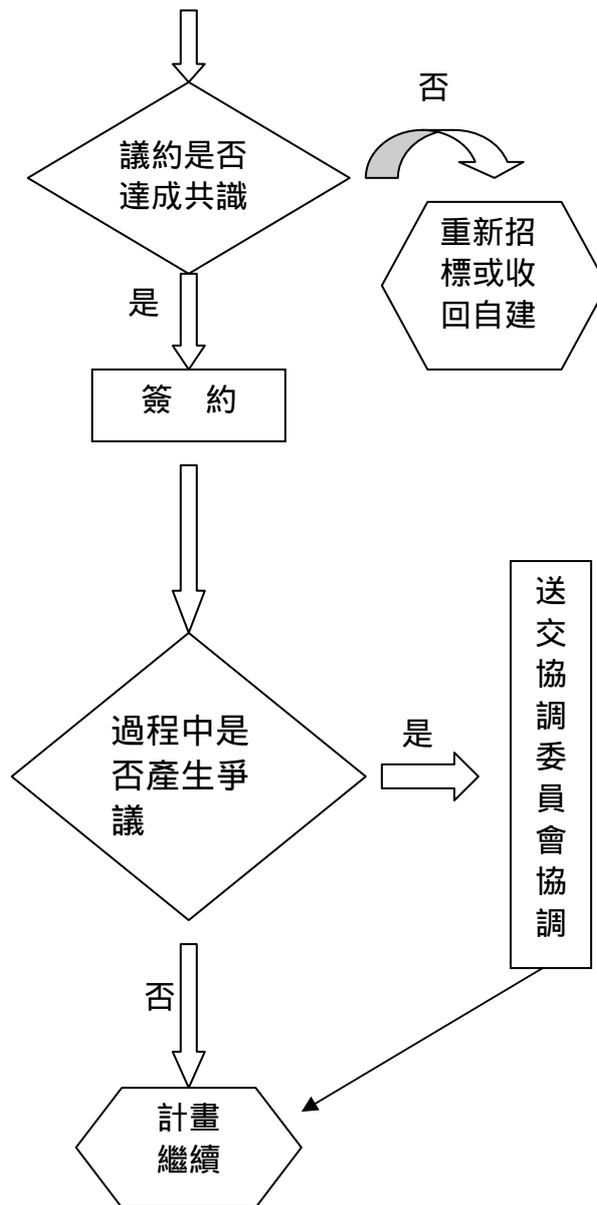


圖 7-1 本研究建議之 BOT 執行流程 (續)



接下頁

圖 7-1 本研究建議之 BOT 執行流程 (續)



二、對特許公司於執行 BOT 計畫時之建議（主辦機關：行政院公共工程委員會）

（一）觀念建立

1. 特許公司宜建立「與政府是合作夥伴關係」的觀念，在遇到爭議時，在互信的基礎上，共同解決問題。
2. 投標廠商宜避免為求取得優先議約權而過份樂觀估計，對 BOT 計畫做正確的財務預估，有助於未來計畫的順利運作。
3. 特許公司宜就自身對獲利的預期，承擔對應的風險，而非全面要求政府承擔。

（二）具體作法

由行政院公共工程委員會辦理推廣研討會。

三、對融資機構於執行 BOT 計畫時之建議（主辦機關：財政部）

1. 宜加強融資機構對計畫融資的觀念並多培養計畫融資方面的專業人才，以利計畫融資的新觀念能在國內金融界推展。
2. 融資機構宜體認唯有計畫完成才能保障債權。
3. 由於國內有能力勝任投資案評估的財務顧問公司不多，故宜鼓勵國內融資機構與國際性知名之財務顧問公司合作，參與 BOT 計畫的財務評估，並可進一步達到台灣國際化的目的。
4. 在整個 BOT 計畫中，融資機構的參與宜愈早愈好，若能讓融資機構從計畫之初就積極參與投標團隊的財務規畫，對財務面進

行評估，了解特許公司的財務模型，則將有助於日後的融資進展。且融資機構宜為投標團隊之一員，積極參與 BOT 投資計畫書的擬訂及後續的議約工作，而融資機構的參與，不論是在議約的過程，甚或在招標之前，皆可增加政府對投標團隊投資計畫的信心，有助於計畫的推動。

另外交通部於民國八十七年八月十九日頒佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」，其中第二十三條、二十五條、二十九條及第三十條亦有融資的相關規定，相當值得參考。

四、對法律制度方面的建議

(一) 長期作法

以長遠的角度來看，似以「專案立法」之方式較能解決各種不同的公共建設所面臨土地取得、租稅減免、資金來源等種種問題，而可為我國往後立法之參考。

(二) 短期具體之修法建議

1. 促進民間參與公共建設法（主辦機關：行政院公共工程委員會）

- (1) 關於區段徵收之部分（促參法第十九條）：主管機關宜先進行區段徵收可行性之研究，並做好先期之規畫，避免因盲目的區段徵收造成民眾權利之侵害；也就是在徵收效率的考量上，研討開放民眾參與徵收程序之可行性。

- (2) 融資取得之義務（促參法第三十條）：建議本條條文增訂但書規定：「但除法律或契約另有規定外，應由民間機構負擔取得融資之主要義務。」
 - (3) 議約結果透明化之規定（促參法第四十五條）：為避免主辦機關濫用其裁量權限，訂定有害於民眾權益之契約條款，建議於議約後或締約前，主辦機關先行公告契約之內容或舉辦公聽會，使議約之內容有受公評之機會。
 - (4) 關於強制接管之部分（促參法第五十三條），建議接管之性質建議定性為「經營權之概括承受」，從而政府於接管時，原特許公司之董監事之職權應停止，由政府概括經營承受，並應賦予接管辦法明確的法源依據。
 - (5) 關於強制收買之部分（原促參法草案第五十六條），原促參法草案第五十六條有強制收買之規定，促參法通過時將草案第五十六條刪除，本研究建議若未來有修法的需要時，宜作以下之考量：「強制收買」之範圍應包括特許公司下之一切資產，而不需區分是否「必要」、「堪用」；收買價格之訂定均需衡量工程資產興建成本、施工進度與使用價值等因素綜合定之，而不可全以興建成本為唯一考量因素。
2. 鐵路法第四十二條、第四十三條（主辦機關：交通部）

在追求民營化、效率極大化的現在，此條文之修正值得肯定，只要有相關良善的配套措施，即可達到兼顧一般民眾消費權益與創造企業利潤的平衡點；此條文之修正已經行政院院會

通過，建議主管機關應協調立法院儘速通過。

3. 民營公用事業監督條例第十二條（主辦機關：經濟部）

此種條款反而會減低民間機構投入公用事業之意願，而無法引入民間資源參與公共建設，建議加以刪除，方能符合 BOT 追求民間機構與政府機關間雙贏之精神，進而提供全體民眾更有效率、更高品質的公共工程服務。

(三) 對於行政規章之修改建議（主辦機關：行政院公共工程委員會）

以下以行政院所頒佈之「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」（以下簡稱注意事項）為討論之重點

1. 融資機構的參與（注意事項第五點）

本研究建議，可於注意事項第五點增訂第五項規定：「提出融資意願書或融資委託接受函之融資機構，應於甄選階段所召開之會議列席或備詢。」以便使甄審委員進一步瞭解其提供融資之可能性，及相關融資計畫之可行性，方能確保日後專案計畫之順利施行。

2. 甄審委員之親自出席義務（注意事項第六點）

行政機關應在選任甄審委員之階段，即應先考量該人選將來出席會議之可能性，並且應明訂違反親自出席義務之處理辦法。

3. 強制收買成本分析之提出（注意事項第十點）

機關有必要為補償時，於其報核程序中，應附上補償之成本

效益分析，並估算補償之金額，而非只是為一單純的「報核」了事。而關於補償之金額如何計算，參照各國實務之作法，通常係依「內部報酬率」來決定。另外，如契約終止係因不可歸責於雙方事由或因「不可抗力」所致時，此時政府與民間機構可依該案件的特性來進行協商，以便於「可歸責於民間機構」與「可歸責於政府」兩種不同賠償範圍間，尋求一個折衷性的補償方案。

(四) 強化主管機關之議約能力（主辦機關：行政院公共工程委員會）

1. 內部執行手冊的制訂

中央行政機關應召集相關的主管機關，及聘請對於 BOT 模式有深入研究的學者專家，以國外關於 BOT 案之經驗，加上之前國內在議約過程中所累積的經驗，用來制訂行政機關內部關於執行 BOT 的作業手冊（guideline）。

2. 行政裁量權的正當化

對於 BOT 此種需大量借重行政機關具體裁量的公共工程興建營運模式，僅限於重大明顯之錯誤（The Clear Error Standard），行政機關方要對其所為之行政裁量負起行政責任。

第五節 後續研究建議

本研究限於整體架構及時間上的考量，有許多值得深入探討的課題，尚無從涉略，茲簡述如下以作為後續研究之參考。

一、BOT 評決標準程序或模式建立之研究（主辦機關：行政院公共工程委員會）

政府可就吸收政府各部門過去的研究，以建立 BOT 評決標準程序與具體的基本評估準則，以減輕競標廠商的摩擦並化解落選廠商的疑慮；且無論是政府或是參與投標之廠商皆能跳脫傳統公共工程招標的價格標模式，在考慮價格之餘，更應深入去了解該投標廠商所提的價格是如何算出的，是否具有可行性。

二、促進民間參與專責組織與政府組織調整之研究（主辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院公共工程委員會）

龐大的 BOT 計畫牽涉範圍甚廣，需協調的各單位亦多，當涉及到跨部會協調的問題時，經建會的推動民間參與公共建設指導委員會的功能是否足夠？本研究建議組成促進民間參與專責組織，以提供有意推動 BOT 之公部門及民間企業資訊及相關服務，這涉及政府組織部門的調整，建議後續可朝此方向進行研究。

三、制定 BOT 計畫參與之完整手冊（主辦機關：行政院公共工程委員會）

BOT 計畫的每一階段須執行的事項繁多且複雜，參與者往往難以全盤了解其運作方式，及所有相關法規。後續研究可以進行 BOT 計畫手冊之制定，讓參與者（包括政府與民間部門）皆能對 BOT 計畫有正確的認識，進而依照正確的申請程序，辦理申請作業及參與投資，並有相關法規可以依循。

四、國內金融機構發展計畫融資業務之研究（主辦機關：財政部）

國內目前計畫融資貸款主要是由交通銀行及中華開發工業銀行等公司承

作，將來若 BOT 計畫日益增多，市場愈形成熟、開放，有意進軍國際舞台的金融機構勢必得發展計畫融資方面的業務，才能趕上時代潮流，相當值得進行有關其發展策略方面之研究。

五、放寬相關法令限制之研究（主辦機關：經濟部、財政部）

BOT 計畫通常牽涉到大型建設，對全民可以產生許多效益，故政府應研議是否給予更多支持，放寬相關的法令限制，例如金融方面尤其是牽涉到公司法方面，讓參與 BOT 的民間公司，發行公司債或發行公司股票是否給予若干的放寬。在保險法方面，是否放寬保險業者的資金籌措限制。大型的聯貸案必定涉及國外銀行，對於國際銀行的聯貸，其利息是否列入免營業稅等，都是可以配合調整者，建議後續研究者可以進行相關研究。

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究動機

我國以往對於公共建設的投資，都是由政府以百分之百編列預算的方式執行。在政府財政收入日漸短絀，各種建設計畫、社會福利等措施日般的情況下，國家財政負擔顯得愈來愈沈重，而政府體系不可避免存在的無效率，也讓政府在興建、營運公共建設上，遭遇瓶頸甚至虧損。因此，政府各項公共工程建設，希望引進民間部門的資金、技術參與、與經營效率，採取 BOT 模式推動公共建設乃成為政府亟欲採用之方式。

BOT 模式是由政府與民間達成協議，由政府或民間籌畫，由民間全權負責一個計畫之設計、營造、營運與維修等工作，俟特許權（franchise）屆滿後，再以有償或無償之方式將產權移交給政府。此類作法較適合自償性較高的計畫。採行 BOT 方式有以下幾個優點：

- 一、可減輕政府財政負擔，使政府可將有限的資金投入其它資金不足或私人部門較不感興趣的專案上。
- 二、引進私人部門參與，提升工程品質與經營效率。
- 三、開發中國家可利用此種方式引進外資及新技術。

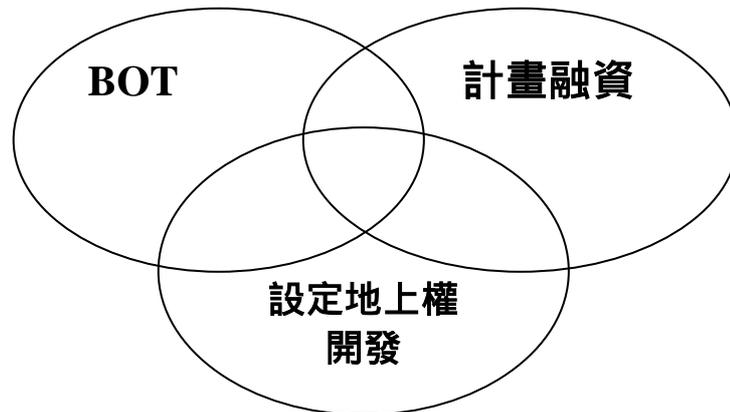
因此無論就學理或實務而言，政府推動 BOT 模式於各項公共工程建設上，這個方向都是進步而值得肯定的。不過 BOT 也有其缺點，由於風險高，政府與民間在商議各項特許條件時，常曠日費時，特別是有時候還須立法機關訂定特別法來使得計畫條件可行，其耗費之時間更長。

而由於以往國內公共工程並無以 BOT 模式執行大型公共建設之實務經驗，因此不論是政府、競爭特許權廠商、特許公司、或融資機構在 BOT 案件之操作過程中，難免在權利義務的認知上有不同的看法，從而產生爭議。複雜的 BOT 計畫，由於相關考慮因素繁多，產生爭議在所難免。目前我國政府與民間對 BOT 模式尚未建立充分信心，但如果因為過多的爭議導致未來政府或民間對 BOT 方式推動公共工程建設產生疑懼，進而放棄採用此優異之方式，是一件非常可惜的事情，也是國家社會的損失。

因此，建立一套適當的作業程序與相關機制，使 BOT 架構中的各個參與者的權利與義務有著較明確的界定，除了可以減少爭議，也可以使得政府執行部門以及民間部門對 BOT 模式更具信心，並有意願推動及參與。

本研究選取的兩個國內個案分別為「台灣高速鐵路」及「台北國際金融大樓」，而本研究選取這兩個個案的原因除了這是目前國內正在進行，規模較大之 BOT 個案外，此兩個案還涉及計畫融資及設定地上權開發，算是較為複雜且具有某些共通性的國內 BOT 個案（BOT、計畫融資、設定地上權的關係如圖 1-1）。

圖 1-1 BOT、設定地上權開發及計畫融資之關係圖



「台灣高速鐵路」及「台北國際金融大樓」兩案例是國內以 BOT 模式興建的計畫。台灣高速鐵路工程總經費新台幣四千四百餘億元，堪稱至目前為止世界最大的 BOT 案，於民國八十六年九月二十五日由「台灣高速鐵路企業聯盟」得標，取得特許興建營運權，為期三十五年。但從民國八十七年七月二十三日台灣高鐵公司與交通部簽署興建營運合約，同時簽署「政府應辦事項備忘錄」及「合約執行備忘錄」，中間歷經台灣高鐵公司因政府應辦事項未辦妥有可能提出解約，至後來融資並不順利及通車時間由原訂的民國九十二年可能延至民國九十四年等事件，顯示高速鐵路工程的進行不如預期中順利且產生諸多爭議。而「台北國際金融大樓」開發案於民國八十六年五月五日由中華開發公司領軍的「台北國際金融大樓企業聯盟」以高於底標一倍的價格 206 億元得標，經營權為七十年，並於民國八十六年十月二十日由台北市長與台北金融大樓公司董事長簽署「開發經營契約」及「設定地上權契約」，預計於民國九十一年完工。民國八十八年四月間相關單位發現金融大樓雖位於台北松山機場三公里的禁限建範圍之外，但五百零八公尺的超高

大樓會影響飛航安全，經過交通部民航局、台北市政府及台北金融大樓公司三方協商結果，同意以飛航安全為最大考量，將大樓高度降為 391.8 公尺，至此本 BOT 案例的爭議雖告一段落，卻突顯政府各部會內部協調有問題，對外溝通也不足。

因此，本計畫希望透過高速鐵路及台北國際金融大樓兩案的經驗，檢討執行過程的相關問題，並透過問題的分析，建立一套適當的作業程序與相關爭議處理機制，以利未來政府繼續推動 BOT 模式之參考。

第二節 研究目的與研究內容

本研究的主要目的是希望藉由文獻瞭解BOT之意義、目的與發展，並透過國內外重大BOT個案或BOT執行流程之分析研究與比較，以及專家學者的訪談與座談，對我國未來要進行重大公共建設BOT案之作業程序與相關爭議處理機制提出建議，而具體的研究內容則包括：

一、探討BOT之意義、目的與發展

探討BOT制度之基本特性、優缺點、以及其發展狀況。

二、國外重大BOT案件之探討

透過對國外重大BOT案件--英法海峽隧道BOT個案之分析檢討，探討其成功與失敗的因素，以作為國內執行BOT之參考。英法海峽隧道是貫穿英法海峽，連接英法兩國的海底鐵路運輸工具，總工程金額約為台幣2,300億元（完工時施工成本約4,800億，與台灣高鐵之估計造價4,400億相近），1986

年動工興建，1994年完工通車營運，並於1997年宣佈將特許期延長至2086年。由於英法海峽隧道和台灣高速鐵路同為交通運輸工程，規模相近且已完工營運，故以之為例與我國的BOT個案進行分析檢討。

另外本計畫蒐集香港於1997年之前的BOT執行流程，及澳洲昆士蘭省的BOT執行流程，作為本研究之參考。

三、我國BOT法制之檢討與修法建議

以台灣高鐵案之經驗為基礎，來檢討我國現行BOT法制之得失，並提出修法之建議。

四、國內國際金融大樓及高速鐵路兩案的經驗之分析與檢討

透過包括國內高速鐵路及金融大樓兩案之分析檢討，探討國內個案之爭議所在，並歸納國內BOT執行的缺失，以利進一步建立改善機制。

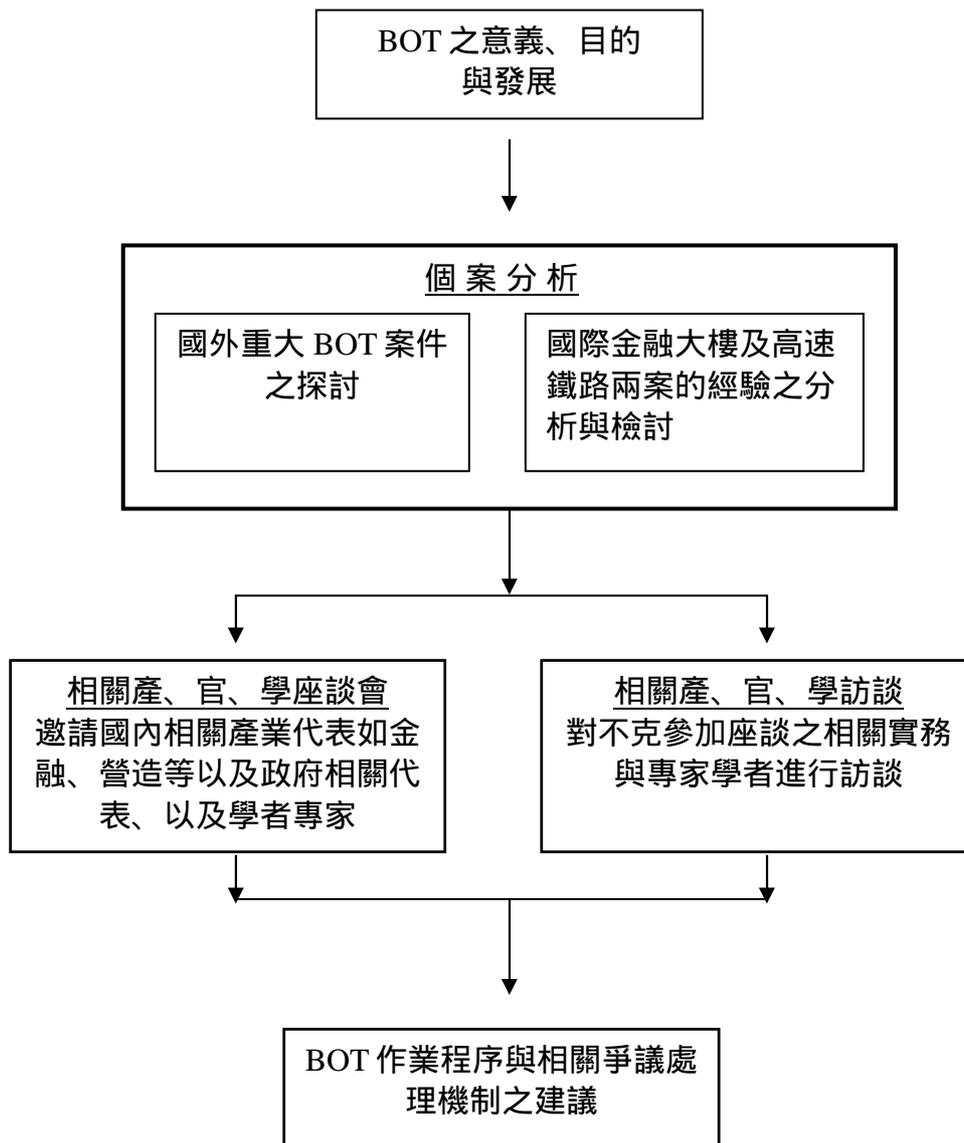
五、BOT作業程序與相關爭議處理機制之建議

經由上述對BOT制度之基本特性、優缺點、與其發展之探討，及對國內外重大BOT案件，歸納國內BOT執行的缺失，並具體提出BOT相關作業程序應有之先後順序以及注意事項；並對有爭議發生時爭議處理機制作出建議。

第三節 研究流程與研究方法

本計畫預定依下列流程（圖1-2）進行：

圖 1-2 研究流程



本計畫之主要研究方法包括文獻探討、個案分析、專家座談與訪談。以下就研究方法之執行加以討論。

一、文獻探討

蒐集有關BOT相關研究文獻，探討BOT制度之基本特性、優缺點、以及其發展狀況。

二、個案分析

蒐集現有有關國內高速鐵路及金融大樓兩案及國外英法海峽隧道BOT個案之次級資料，進行個案分析檢討

三、座談會

透過邀集國內相關產業代表如金融、營造等以及政府相關代表、以及學者專家座談，集思廣益討論國內BOT執行的缺失，以及未來制度改善之建議。

四、專家及業者訪談

由於座談會參與人數有限，對不克參加座談之相關實務與專家學者，則透過訪談來多方瞭解各界看法與建議（訪談對象並包括高鐵及金融大樓之主要關係人）。

從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計

第二章 BOT 之基本觀念

第一節 BOT 的意義

一、BOT 的定義

BOT (Build-Operate-Transfer , 興建、營運、移轉) 是一種將國家基礎建設民營化的方式 , 它是政府部門設計誘因機制 , 引進民間資金及效率 , 進行公共建設的一種模式。在此模式下 , 政府將特許權 (Concession) 授予民間企業 , 稱為特許權所有者 (Concessionaire) , 在雙方議定的特許期間內 , 由特許權所有者負責一特定公共建設之融資、興建、營運、維修等事項 , 並由特許權所有者自負盈虧 , 特許期滿時特許權所有者再將全部營運設施有償或無償地移轉給政府。在台灣 , 引用「獎勵民間參與交通建設條例」(簡稱「獎參條例」, 請見附錄一) 第六條第一項與第七條及第四十五條一起所建立之民間參與模式即為一般之 BOT 模式。此外 , 第六條第三項與第七條及第四十五條一起所建立之民間參與模式 , 亦稱為 BOT 模式。

二、BOT 模式的起源

基本上 , BOT 模式是一種特許權模式 , 而特許權模式用在基礎建設之發展可以追溯至十八世紀中。

早在西元 1853 年 , 法國創造了法國第一個特許權公司 , 這個公司贏得了里昂 (Lyons) 九十九年的輸水特許權 , 之後 , 里昂模式便發展成為法國特許權系統 , 隨之亦有不少國家使用特許權模式建造基礎建設¹。

¹ Yu-Lin Hung , 1995。

而土耳其總理 Turgut Ozal 於 1984 年規劃公共部門民營化政策時，因財政短絀、舉債困難，於是邀請國外承包商參加“興建、營運及移轉”基礎建設計畫，更吸引了國際間的注意，許多開發中國家，即採用此模式進行公共建設，作為降低公共部門的財政壓力，並吸引外國人投資該國的基礎建設之方法；而其他已開發國家亦紛紛採用 BOT 方式進行公共建設，使得此一模式的運用成為國際的潮流，究其原因有下列數端：

(一) 減輕政府財政負擔

隨著經濟快速成長與國民所得不斷提昇，人民對生活品質之要求亦不斷提高，為滿足人民需求及促進公共成長，公共建設之需求日益殷切，而傳統上政府對於公共建設皆是以編列預算或發行公債的方式來因應，使得政府的財政負擔日益沈重；採用 BOT 模式，可將融資責任移轉給民間，透過民間資金的挹注，讓民間參與有利潤誘因的基礎建設，政府可免除無充足預算可提撥基本建設的窘境，將政府有限的預算投入其他低收益或私人部門較不感興趣的專案上。

(二) 公共建設專案隱含諸多投資風險

公共建設通常具有投資金額大、建造期長、回收慢、使用期長等特點，因此在建造期及營運期中皆較一般投資計畫隱含更多風險，例如成本超支、工程品質不佳等，在傳統的執行模式中，這些風險多數由政府承擔；而 BOT 的引進使政府在降低財政負擔的同時，也將風險移轉到民間，並讓民間由專案產生之收入中，獲得與承擔風險相對之報酬，故成為私部門參與公共建設行列之模式。

(三) 公部門的興建及經營效率較差

長久以來公部門的興建及經營效率普遍無法令人滿意，而營運虧損及管理不善亦往往招致非議，採用 BOT 模式，經由民間業者的參與，導入自由競爭的觀念，可以引進私部門較靈活的經營方式與管理效率，提升公共工程的品質與效率。

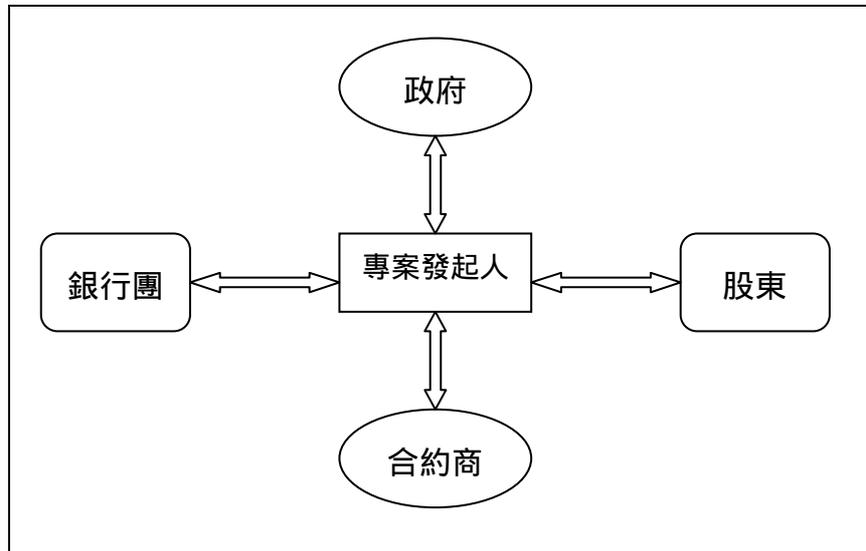
(四) 促進開發中國家發展

開發中國家可利用此種方式，改善當地的投資環境，引進外資及新技術，擴大國家經濟規模。

三、BOT 的基本架構

BOT 計畫之運作中，發起人可以是政府，如台灣高鐵的案例，就是政府決定採用 BOT 方式，再對外公開招標，徵求有意參與之廠商；亦可以由民間自行規劃提議採用 BOT 計劃，再向政府提出申請。通常經評審得標的民間企業或自行規劃的民間企業會成立專案公司，負責專案的執行，於特許期間內，專案公司負責特許標的之融資、興建、營運及維修，政府則於該期間內負責輔導與監督。BOT 計畫之主要當事人可分為政府、專案發起人、合約商、銀行、股東五大類，其關係圖請見圖 2-1。

圖 2-1 BOT 之主要關係人架構圖



資料來源：Robert L.K. Tiong, BOT projects: Risks and Securities, Construction Management and Economics, Autumn 1990, p.317.

四、BOT 的特性

BOT 模式是一種機制，在此機制之下，政府不再需要對大型公共建設提撥高額預算，並可免除政府營運管理的開支，BOT 模式的主要特性如下：

(一) 先期投資成本高

以 BOT 模式興建的工程大多為大型的公共建設，興建之前的可行性分析通常由政府進行，有意願參與投資的民間業者也會自行評估，一般在 BOT 計畫先期投入的評估、設計及準備投資計畫書等費用可能相當可觀，且通常無法獲得政府的補償，故民間業者須將先前投入評估的成本納入考量。

(二) 計畫複雜度高，前置期作業須謹慎

前置期包括提案階段、競標階段、議約階段，及籌資階段²，前置期作業完成後才能進入興建期，一個 BOT 計畫的成敗與否和前置期作業有相當大的關係。

BOT 計畫包括細部規畫、施工、營運及移轉期，因此計畫期程較一般工程計畫長，風險也相對增加，複雜性亦高，涉及的範圍也相當廣，通常多至數十個團體參與專案投資與風險分攤之運作，這多個團體之間的權利義務分配、風險承擔等問題皆仰賴一紙合約的規範，合約內容的明確與周詳，將大幅降低未來爭議發生的可能，故前置期作業須謹慎、周詳，盡量將所有可能發生的爭議作一番溝通，使各方皆能達成共識。

(三) 公私部門需要長期廣泛的協商（邊做邊談）

BOT 在國內仍是較新的公共建設興建模式，政府部門有可能不熟悉計畫的執行方式，民間業者也有可能不了解自己在計畫執行過程中的地位，再加上 BOT 計畫的特許期一般皆長達數十年，並非雙方的權利義務都能在計畫之初確定，有時是問題發生了雙方再思考該由哪一方來承擔，故當雙方之間沒有一定準則分配兩者所承擔的風險時，能否透過協商取得適當的平衡點將影響 BOT 之成敗，因此在 BOT 計畫中，公私部門必須長期廣泛的協商。

² 張景琪，“BOT 計畫前置期評估模型與台灣個案之研究”，台灣大學財務金融研究所碩士論文，1998。

(四) 牽涉風險多，風險可以移轉

以 BOT 投資公共建設通常具有投資金額龐大、建造期長、回收慢及使用期長等特點，因此較一般的投資方式隱含更高的風險，但 BOT 計畫風險可以移轉給整個計畫的架構成員，包括政府、特許公司、承包商、貸款金融機構、保險業者等，而整個計畫風險必須經過金融機構衡量後，願意承接計畫風險並提供資金，計畫才可順利進行。

且從降低風險的角度來看，BOT 計畫的風險可以藉由民間企業之工作效率而降低。

(五) 採用計畫融資 (Project Financing)

BOT 計畫的財務完全由特許公司負責，而採用 BOT 方式興建的公共建設通常投資金額龐大，必須要有大量的資金來支應，特許公司的資金來源除了股本之外，還須向銀行申貸鉅額的融資，以計畫融資³的方式來申請，以該建設本身產生的收益作為未來償還債務的來源。

值得注意的是，BOT 中計畫融資貸款的償還是依賴該計畫完成後，營運所帶來的現金流入，故在前置期的籌資階段中，通常無法提供擔保品以借貸，不同於傳統的銀行貸款方式。

³ 計畫融資是以專案(Project)如期完成且順利營運所產生的收益，做為償債之資金來源的一種融資方式，貸款人(lenders)提供融資時，著重的是專案預期所能產生的現金流量，而非以擔保品的內容做為授信風險評估的依據。

(六) 特許公司承擔的風險越高，相對公司本身內部運作的自由度也越大，越能發揮民間企業的管理營運優點。

五、BOT 的優缺點

採用 BOT 模式興建公共建設已蔚為風潮，以下擬就 BOT 模式可能具有的優缺點作一分析，俾國人能對於 BOT 有更深認識。

(一) 優點

1. 減輕政府財政負擔

近年來政府各項公共建設不是關係著經濟發展，就是社會民生所必需，皆勢在必行，但政府的財源有限，財政支出日益惡化，採用 BOT 模式興建公共建設之建造成本由民間負責，政府財政負擔可大為減輕。

2. 提高建設品質及管理效率

由於特許公司於特許期間內須自負盈虧，故為了追求利潤並維持特許公司的聲譽，特許公司於興建工程時，對於公共建設之設計、施工品質、開發進度之掌控及成本的控制等，都較政府部門有效率；且民間企業長於經營管理，在效率與利潤的雙重趨使下，可以使公共建設之興建及營運效率提升。另外，特許公司承擔的風險越高，相對公司本身內部運作的自由度也越大，越能發揮民間企業的管理營運優點。

3. 分散政府投資風險

由民間企業負責公共建設之興建及營運工作，可以使政府免除興建期及營運期的風險。

4. 促進資本市場發展

BOT 計畫常涉及大量及長期的資金流入，並採計畫融資的方式，故大部份的資金來源需靠資本市場挹注，特許公司可以透過公司債或股票的發行來籌措，使資本市場活絡。另外由民間籌措資金可以使資金有效率地被應用，不致有消化預算性工程的產生。

5. 吸引外資投入公共建設並引進國外先進技術

開發中國家由於資金及技術普遍較缺乏，透過 BOT 模式可以吸引外資參與投資，並可將國外先進技術引進國內。

6. 增加業者商譽及多角化經營的空間

承攬 BOT 建設可以藉此專案的營運收多角化之效，若興建及營運順利，尚且有助於業者的商譽。

(二) 缺點

1. 國內外經驗尚未成熟

BOT 計畫雖在國外已行之有年，但經驗尚未成熟，且到目前為止並沒無進行至移轉階段的 BOT 計畫，沒有一個完全成功的案例可供參考；在國內，BOT 模式的引進也只三、四年的時間，政府相關單位、民間投資業者及金融機構等均處於學習摸索的階段，值得注意的是，每個 BOT 計畫個案情況不同，執行評估時須針對個案特性作考量，國內外案例之相關經驗都僅能參考，無法直接套用。

2. 政府有圖利的困擾

BOT 計畫進行過程冗長複雜，需要公私部門長期廣泛地協商

合作，但政府在制定相關的獎勵或配合措施時，常常受限於容易招致利益輸送的困擾，也因此使得政府部門較不敢作出有「圖利民間廠商」的決策。

3. 法規尚不齊全

目前國內的 BOT 相關法律僅有「獎勵民參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」，相關配套法規並不完備，值此法規不齊全之際，政府主辦機關於解釋法令時易遭質疑。

第二節 BOT 模式與其他民間參與公共建設方式之比較

一、各種民間參與公共建設方式

所謂民間參與係指「民間以其資金與管理能力，投入公共建設，以協助政府分擔建造其或營運其特定風險之作法」。一般而言，民間直接參與公共建設的方式，包括 BT (Build-Transfer)、BOO (Build-Own-Operate)、BOT (Build-Operate-Transfer)、BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)、DBFO (Design-Build-Finance-Operate)、OT (Operate-Transfer) 等。以下就民間參與公共建設之方式進行說明。

(一) BT (Build-Transfer)

BT (興建-移轉) 係由民間自備資金興建政府核定之建設計畫，完工後將設施移轉給政府，政府則於完工後逐年編列預算償還建設經費及利息，或於施工期階段性付款，部份款項於完工後再分年償還。此種參與模式即政府核定之公共建設，由業者及其融資銀行共

同參與投標，以標金最低者得標。此種參與方式，民間除需先墊付經費外，並需承擔建設期間的風險。因此以 BT 模式興建公共建設對政府最大的好處是民間承擔建造期間之主要風險，使政府能夠以固定成本與預定日期完工。因此 BT 模式為各國政府因應資金不足所普遍採用的民間參與公共建設方式。例如新加坡與香港之捷運均是在政府主導下，以此方式完成。

(二) BOO (Build-Own-Operate)

此方式完全由民間投資興建、擁有與營運，為完全民營化。此方式不但由民間投資興建，並完整擁有該公共建設之產權，並無限期的負責營運。例如最近興建之澳洲雪梨地下隧道。此種方式之好處在其可經由民間之財力、人力與經驗，提供民眾所需之公共建設。

(三) BOT (Build-Operate-Transfer)

BOT (興建-營運-移轉) 係由民間負責籌建公共建設，並由民間特許營運一段期間再將產權移轉給政府，其所有權仍屬於政府。就民間部門參與的程度而言，BOT 模式民間除負擔建造費用外，尚需承擔營運風險。而由於 BOT 模式興建公共建設之建設成本完全由民間負擔，可大幅減輕政府財政負擔，又可引進民間的經營效率，因此近年來廣為開發中國家所採用，例如我國積極推動的南北高速鐵路。而以 BOT 模式興建公共工程與傳統公共工程進行方式最大的差別包括：

1. 民間在完工後擁有一段特定期間之特許經營權，由業者獨力經營。
2. 通常政府必須行使公權力協助業者取得所需土地。

- 3.由於以 BOT 方式興建之公共建設通常資金需求龐大，因此常需要由銀行團提供長期及利率較一般貸款優惠之貸款。
- 4.在 BOT 工程興建與籌備期間，投資者通常只有支出沒有收入，而完工後營運之費率也需受政府管制，現金流入有限且貸款利息負擔沈重，因此在此兩階段，政府通常會提供賦稅減免或優惠。

(四) BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)

一般而言，BOOT 包括兩種，一種是廠商擁有該項公共建設產權，在特許期滿後，廠商將該公共建設以有償之方式移轉給政府；一種是政府在特許中授與某些物業，例如台灣南北高速公路鐵路計畫中包括許多投資開發特許權，而該特許權之存續係以高鐵特許之存續作為依據。

(五) DBFO (Design-Build-Finance-Operate)

DBFO 為 BOT 的一種衍生。在特許公司營運期間由政府編列預算，依約支付費用給特許公司，而不直接向使用者收費。此方式適用於有平行競爭性，無獨佔性，或無法直接向使用者收費之公共工程。例如英國有些公路即採此方式興建。

(六) BTO (Build-Transfer-Operate)

BTO 即為一般所指之公有民營或公辦民營。即政府就現有的公共設施，以合約方式委託或出租給民間經營⁴；或就單一公共建設

⁴ 在國內有人將其誤指為由民間投資興建後，先行移轉給政府，然後再由民間經營，參見葛賢鍵(1998)。

計畫，由政府編列預算，政府或民間規劃興建，最後以合約方式委託或出租給民間經營。BTO 與典型 BOT 之不同，在於其所有權始終屬於政府且計畫預算由政府編列。

(七) OT (Operate-Transfer)

OT 是由政府興建完成之建設計畫，經核准由民間機構投資營運其一部或全部者，由政府藉助民間營運能力及資源作為有效率之營運。OT 與公營事業民營化的最大不同，在於公營事業民營化是包括人員、設備與業務經營等整個事業移轉民營，而 OT 可以僅就建設之一部份，例如某個設施進行民營化。

二、民間參與公共建設之綜合比較

本小節我們將各種民間參與模式，依資產所屬、財務籌措、整體規劃、細部計畫、施工建造者，以及營運者誰屬列於表 2-1⁵，以便比較其異同，並將各種模式之分工情形說明如下。

在財務籌措方面，傳統由政府辦理的分包或統包方式，政府必須籌措財源，而在民間參與投資上，OT 及 BTO 也是由政府籌措財源，其餘各項民間參與模式，皆由民間自行籌資興建。

在資產所有權歸屬上，除了 BOO 與 BOOT 兩模式民間擁有產權外，其餘模式之產權皆為政府所有。

⁵ 本表資料來自台北市政府獎勵民間投資市政建設之研究--以 BOT 為例 (1998, 台北市政府研考會)。

在營運項目上，各種民間參與方式皆由民間負責營運。DBFO 雖由民間營運，但是由政府付費。而傳統發包方式下的公共建設的營運者可能為政府，也可能為民間。

在公共建設的興建過程，不論何種方式建造施工者均為民間，但規劃與細部設計者可能為政府，也可能為民間負責。大體而言，除傳統分包及 OT 外，細部工程設計皆由民間負責。

表 2-1 公私部門在各種民間參與模式之分工

發包模式	財務籌措者	資產所屬	營運者	施工建造者	細部設計	整體規劃
傳統分包	政府	政府	政府或	民間	政府	政府

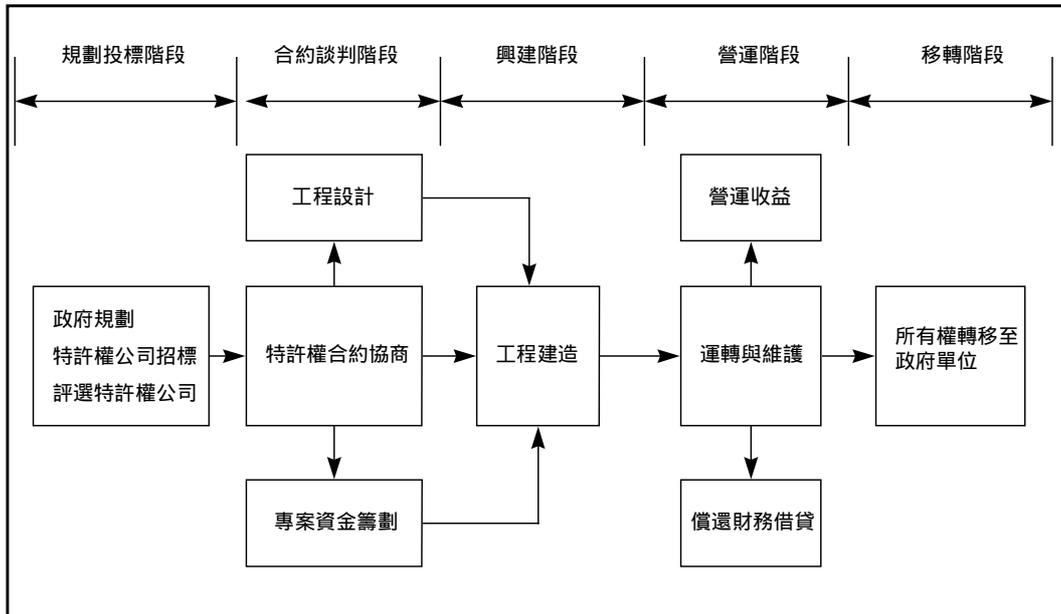
			民間			
統包	政府	政府	政府或民間	民間	民間	政府
BT	政府和民間	政府	政府或民間	民間	民間	政府
BOO	民間	民間	民間	民間	民間	民間
BOT	民間	政府	民間	民間	民間	民間
BOOT	民間	民間	民間	民間	民間	民間
DBFO	民間	政府	民間(政府付費)	民間	民間	民間
BTO	政府	政府	民間	民間	民間	政府或民間
OT	政府	政府	民間	民間	政府	政府

資料來源：台北市政府獎勵民間投資市政建設之研究—以 BOT 為例（1998）

第三節 BOT 模式之開發流程

BOT 模式可再依其初步規劃是由政府或民間企業承辦分成兩種，若由政府承辦稱之為召募型（Solicited）計畫，若由民間企業承辦則稱之為非召募（Unsolicited）計畫。而基本上 BOT 模式開發流程可以分成：前置作業（包括規劃投標及合約談判）、興建、營運、移轉期等四個階段（如圖 2-2 所示，王保章），以下茲將各階段之主要任務分述如下：

圖 2-2 BOT 模式之開發流程



資料來源：王保章，1997

一、前置作業期

前置作業期的主要工作包含了開發案之規劃投標以及合約談判。在召募型計畫中，規劃投標由政府扮演主導的角色，其主要步驟包含了政府進行規劃、公開招標以及特許公司的篩選，茲分述如下：

- (一) 政府規劃：政府首先考量國家建設之需求並對相關財金環境、法令、營建技術、限制條件等做基本評估，而後提出具合理利潤誘因之計畫供民間參與投資。
- (二) 公開招標：在確定了計畫採 BOT 模式的可行性後，即可公開招標讓有意競標的廠商進行專案投資的細部評估，撰寫投資計畫書參加投標。政府則在公開招標的同時提出主要甄審標準，並給予廠商充分的準備期作投資案分析。

- (三) 評選特許公司：這個階段，政府應建立一套合理的基本評估準則，將過程公開化、透明化，以減輕競標廠商的摩擦並化解落選廠商的疑慮。

至於在非召募型計畫中，根據 Robert Tiong (1992) 所提，分成以下三個步驟：

- (一) 提出初步計畫：在非召募型 BOT 計畫下，政府僅提出基本政策方向，而由專案發起人針對市場需求先做評估，確定市場需求存在後，進行工程、財務、經濟等層面之規劃，向政府提出投資計畫書。
- (二) 議定備忘錄：由政府對專案發起人所呈報之初步計畫做審查，選出最具可行性之計畫，並就不合宜之內容再作修改，在雙方皆達成共識後議定備忘錄 (Offering Memorandum)。發行此備忘錄的主要目的在於提供給金融機構或其它貸款人、投資者對發起人做信用風險評估，以決定是否給予融資，因此備忘錄內容應包含專案的完整介紹、該專案的各項相關規劃及政府給予的協助等。
- (三) 發出邀約書：雙方達成基本協議後，由政府部門發出邀約書給專案發起人，專案發起人則對邀約書審查內容再做確認，接受該邀約書後即需提出詳細之專案分析，最後經政府審查同意後，正式核定專案內容。

完成規劃投標後，接著進行合約談判。採用 BOT 開發模式之基礎建設，特許期間通常長達 20 至 30 年，而特許期內所有政府與特許公司間之權利、義務、風險承擔等問題皆仰賴一紙合約的規範，因此合約內容的明確與周詳將大幅降低未來爭議發生的可能。然由於 BOT 合約所牽涉的範圍既深且

廣，議約困難度提昇，所以合約談判期間往往較為冗長，因此獲得議約權的公司應將此段期間的成本風險列入考量，而不宜訂立過於匆促的計畫執行時程，政府部門亦應做較保守的規劃，不應草率了事，因為議約的效率固然重要，但是周詳完備的合約才是未來 BOT 計畫順利推動的最大保障。

二、興建階段

興建階段的主要工作在於工程建造，此時特許公司應留意工程品質、工程進度、興建成本等的控制，並與承包廠商充分溝通，以避免產生爭執或訴訟的問題，嚴重影響工程進行。而在政府方面，則須於興建階段善盡監督之責，以確保公共工程的品質及安全。

三、營運階段

此階段已進入現金流入的成本回收期，特許公司應發揮其效率經營，以期達成收益最大化；同時特許公司亦需注意貸款償還與營運收益的時間是否配合以及設備的維修等問題。至於在政府方面，仍需督導特許廠商，確保基礎建設在正確的經營軌道上，特許公司無不當圖利之情事。

四、移轉階段

由於進入移轉階段時，工程設備皆已使用一段時間，因此政府在接收時應確切檢測，以了解設備之運行狀況是否良好、維修有無問題，以防特許公司在特許期末未善盡維修之責，將部分風險藉機移轉給政府。其次，政府與特許公司可就經驗傳承的部分做協商，要求特許公司予以協助，加速政府部門對該基礎建設營運、維修等問題的熟悉度，以避免日後需花費更多的人力、時間成本來摸索，讓政府能順利接收，繼續營運。

第四節 BOT 計畫的風險

公共建設計畫由政府負責時，計畫風險是由政府承擔，但是政府為降低國家興建公共建設時的財務負擔，推行 BOT 制度，獎勵民間參與公共建設，引導民間資金流入公共建設市場，此時民間業者就必須與政府分擔公共建設的計畫風險，而 BOT 計畫的風險將因民間業者的承擔，而增加計畫的複雜性，因為為獎勵民間業者承擔風險，政府必須提供誘因而來提昇民間業者的投資意願，而民間業者也需瞭解計畫之風險，確認風險並做好風險管理，才能取得金融機構的貸款，到底政府與特許廠商的風險該如何分擔？彼此之間應如何看待雙方關係，將成為以 BOT 方式推動公共建設成功與否的關鍵。

本節將針對 BOT 最重要的兩個關係團體——政府與特許廠商，分別進行風險分析，最後則討論對 BOT 計畫風險應有的考量。

一、政府與特許公司的風險分析

(一) 政府的風險分析：政府的風險依 BOT 計畫的運作流程，在政策形成階段為計畫可行性分析的風險，在特許公司評選階段為投資誘因不足所產生的風險，在計畫執行階段有發起人風險及完工風險，茲分別說明如下：

1. 政策形成階段：計畫可行性之風險分析

計畫可行性包括經濟效益分析、環境影響評估及土地取得可行性分析等。這些分析結果均會影響計畫的可行性及未來的執行成敗，因此一般而言，政府必須擔負起計畫可行性之風險。

此外與民眾權益有關的事項，也必須列入計畫可行性分析之內，否則極有可能發生抗爭，延宕計畫的進行，例如電廠或環保設施(如焚化爐、垃圾掩埋場)，若未事先與民眾做好必要之溝通，常常使計畫無法順利推展。

2. 特許公司評選階段：投資誘因不足產生的風險

儘管由民間參與公共建設，經可行性評估認為可行，但仍可能因對民間業者的誘因不足，造成評選或議約的失敗，影響整個計畫之進行期程，對於國家之經濟發展產生不利影響。例如頭花高速公路，雖然政府決定採行 BOT 方式興建，也已選出最優廠商，但仍因政府投資額度一項雙方無共識，交通部已決定收回自建，即是因為對特許公司誘因不足之一例。

3. 計畫執行階段：包括發起人風險及完工風險

(1) 發起人風險

特許公司的評選，為政府推動 BOT 計畫成功的重要步驟。若計畫中斷是肇因於政府評選得標的特許公司不當，則政府必須承擔損失，而此損失將間接移轉至所有社會大眾身上。為防止發生特許人風險，政府可以憑藉下列三者力量加以監控：

- a. 金融機構、保險等商業力量。
- b. 特許合約的監督權力。
- c. 原有法治制度的監督能力，如股票上市公司需受證管會之管理。

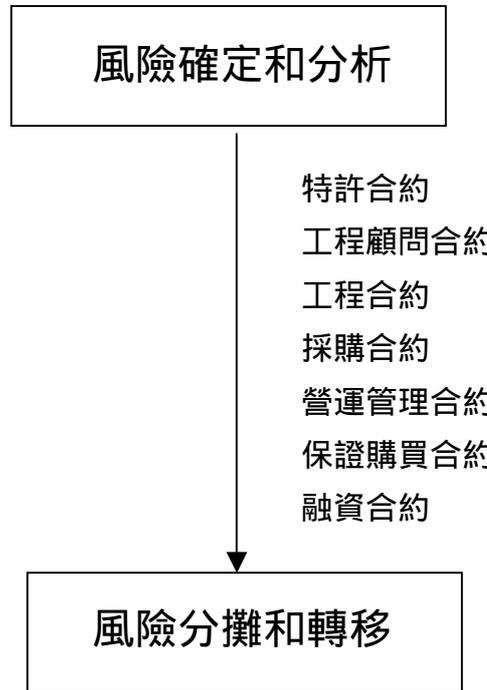
(2) 完工風險

對政府而言，完工風險涵蓋的時期為從特許合約的簽訂至計畫完成移轉為止，在這段期間若因不確定的因素造成計畫的中斷，從政府的角度而言皆為完工風險。

為防止完工風險的發生，政府需在政策的形成時就考慮到計畫的移轉機制，這移轉包括計畫完工前及完工後的營運期。完工前需考慮到特許公司若無法完成計畫時政府或其他機構如何接管；完工後需考慮業者若經營不善時如何接管。

- (二) 特許公司之風險分析：特許公司的風險處理，一般均先將風險確定、分析之後，經過協商以契約和協定的模式，將風險分攤或移轉給風險參與者（如圖 2-3）。藉由契約或協定的訂定，來增加若發生損失的控制能力及影響力。從特許公司的風險架構來看，特許公司的風險可以粗分為兩方面：

圖 2-3 特許公司的風險處理



1. 可以移轉給政府的風險：包括政治風險、市場風險、環境風險、供給風險等。
2. 特許公司在執行方面的風險：包括完工風險、財務風險、發起人風險、不可抗力風險等。以下將分別評析：

(1)政治風險

所謂政治風險是指政府引起的風險損失，所以政治風險為政府所主導，並為民間投資者的重要考量關鍵。政府藉由其政治主權主導政治風險，並可進一步控制或降低其所造成的風險。

為了達到 BOT 的目標，政府必須降低政治風險，以提高民間投資者的投資意願，所以明訂特許權的權限，以及明確計畫的支持程度為政府首要工作，如此才能評估後續對特許公司之

管理規範，並進一步協定費率標準及進行土地取得，並訂定合適的法律架構。

以馬來西亞南北收費高速公路為例，該國政府對此計畫提供政府擔保、交通運量補助協定、外部風險補助協定、現有設備機具之提供等支持項目，降低特許公司及金融機構的風險，順利推動該計畫的進行，即說明了政府角色的重要性。

(2)市場風險

對於 BOT 計畫的投資，需求市場的風險是投資者考量的重點，而為了降低市場風險，可以有三種處理的模式：

- a. 與未來計畫使用者簽訂保證購買合約：例如發電廠計畫，可以與使用者預先簽訂購買合約，確保未來之基本營收。
- b. 特許合約中簽訂獨佔市場之特權：例如英法海峽隧道中特許公司歐洲隧道公司 (Eurotunnel Corporation) 與英法兩國之特許合約中，規定了獨佔期限（在該期限內不會有第二條隧道與之競爭）之特權，降低了該計畫之市場風險。
- c. 取得政府補貼：例如馬來西亞南北收費高速公路中，包括交通運量補助協定，降低了市場風險，並促進了特許公司的貸款取得。

(3)環境風險

環境風險除會影響到勞工工作意願及工程進行外，也將影響工作成本。例如捷運系統產生的噪音，常成為輿論注意的焦

點，增加工程單位的負擔。而為降低環境風險，事前的環境影響評估就顯得相當重要。目前國內的環境影響評估由民間進行，但投資者因其耗時耗力，故會降低承擔計畫的意願。因此若在特殊狀況下，可以由業主（政府）進行環境影響評估，以確定計畫可行性。而政府亦可將環境影響評估作為評選特許廠商的條件之一，例如澳洲雪梨過港隧道，得標的廠商即因花費鉅資進行環境面的研究，所提出的計畫對環境影響最低，因而得到特許合約。

(4) 供給風險

對特許公司而言，供給風險指的是機具設備之供給。特許公司為使計畫提早完成，通常必須負責提供新型機具給承包商。而為供給新型機具，特許公司或需從國外進口，或增加購置成本，因此產生風險。為降低此風險，特許公司可以尋求政府協助，或取得關稅優惠之特許權，來降低供給風險。

(5) 完工風險

涵蓋時間、成本、施工成效的風險，均可歸為完工風險。此類風險關心的問題為計畫是否能如期完成？施工成效是否達預期水準？施工成本是否超支等。一般而言影響完工風險的因素包括區位、專案管理能力、承包商和下包的能力、可行性研究的水準、適當的設計、設備的供給、融資的取得以及技術、勞工等因素。

完工風險的風險處理，在一定範圍內特許公司可以藉由工

程保險或承包商的履約保證來降低，而程度大小多由相關契約予以規範。

(6)財務風險

所謂財務風險泛指現金流量分析，因融資提供者係就這一點作為是否提供融資的主要依據。除此之外，計畫是否提供股東誘因(例如可接受的股息分配)也是募股是否能成功的關鍵。為降低財務風險，精確的現金流量分析為基本要件，再加上好的財務顧問，均可降低財務風險。

(7)發起人風險

BOT 計畫之發起人關係到特許公司的組成及其營建與營運能力，因此發起人風險與計畫之順利完成有相當大的關係。為降低發起人所造成的風險，發起人的過去經驗相當重要，包括該發起人的財務狀況、營建經驗、管理營運技巧及解決問題的能力等。而對於提供融資的銀行而言，更會將發起人過去的商譽等相關資料做為是否提供融資的重要考量。例如台灣的交通銀行在面臨重大投資案件時，會以徵信面、技術面及整體面來評估風險，所謂徵信面涵蓋未來財務評估、市場性、服務對象、長期還債能力、產業展望等，而技術面是將各種技術可能產生的風險加以評估，至於整體面考量是指配合政府政策而言。除了評鑑制度外，融資銀行為了降低自己的風險，通常還可以尋求計畫發起人之保證，此與計畫發起人的能力與信用有絕對的關係。

(8)不可抗力風險

不可抗力風險通常起因於人力無法控制之事件，例如火災、洪水、地震、颱風及其他天災。除此之外，戰爭、暴亂、恐怖行動也包含在內。在國內雖然多數不可抗力事件均可經由保險移轉風險，但由於不可抗力事件的損失及影響通常極大，有時並非保險所能完全彌補。

二、對 BOT 計畫風險應有的考量

BOT 計畫的風險的重要性，決定於決策者（通常是政府）的觀點。以下將從風險的觀點，探討政府為降低 BOT 計畫的風險，對於國內環境及特許公司應有的考量。

(一) 對於國內環境的考量：政府推動 BOT 計畫為降低計畫的風險，對於國內環境應有的基本考量包括：

1. 政策目標的明確

政府政策目標直接影響到民間的投資意願，因此政府需有明確的施政方向，才能提昇民間的投資意願。

2. 法令架構的完整性

目前 BOT 計畫的法源依據為「獎勵民間參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」，缺乏其他相關的完整配套法令。

3. 金融環境的成熟度

融資是 BOT 計畫成功與否的重要因素，因此政府推行 BOT，

應針對國內金融環境作考量，配合修改不合時宜的金融法規，以降低民間取得資金的風險及成本。

(二) 對於特許公司的考量：從政府的角度來看，如何訂定特許權的相關規定，也是重要課題。就國內而言，有三個主要的考量方向：

1. 費率的訂定

民間投資公共建設的主要營利來自向民眾收取的費用，但若獨佔性太強的公共建設也不適宜由民間自行訂定費率，因此政府應有一套明確的費率訂定公式做為依據。

2. 土地的取得

土地取得涉及公權力的行使，無法交由特許公司自行負責，因此政府應協助特許公司取得所需土地，以降低特許公司的風險。

3. 獎勵措施的明訂

融資及稅捐的優惠措施，可以降低特許公司的風險，因此完整的 BOT 法令架構應包括財務融資優惠及租稅減免方面的規定，以減少特許公司的財務風險。

第五節 採用 BOT 計畫之基本原則

任何公共建設是否可以採行 BOT 興建，必須先評估其可行性，而不宜僅因政府財政考量而一窩蜂的將所有建設都採行 BOT 方式興建，對於每一項公共建設都應個別考量，因時因地不同都可能有不同的考量結果。本計畫將提

供一些原則性的考量方向做為參考。

基本上，BOT 計畫選擇之基本原則必須兼顧必要性與可行性。必要性包括：市場需求高且具獨佔性、時程考量、優先順序；可行性則包括：合理的報酬與適當誘因、具自償性、財務可行性。以下分別說明。

一、必要性

(一) 市場需求高且具獨佔性

由英法海峽隧道的個案得知，儘管英法政府承諾在三十三年內不興建橫跨英法海峽的隧道以維持該交通建設的獨佔性，但是卻因平價渡輪的降價競爭，導致其經營困難，甚至虧損。因此一個 BOT 計畫值得進行的必要條件是該計畫必須具有下列兩項商業特性：

1. 計畫所提供之產品與服務的需求度極高。
2. 計畫所提供之產品與服務具有近乎獨佔之特性。

(二) 時程考量

公共建設採取民間參與方式，雖可解決政府財政困難，但其執行從計畫形成、招標、評審、簽約到興建完成營運，歷時甚久，因此一些具有迫切性需求的公共建設若採行 BOT 方式可能緩不濟急，若再加上財務可行性不高，更不適合採取 BOT 方式興建，例如都會區的捷運系統；反之，對於一些需事先長程規畫的公共建設，因無時間上的急迫性，相對可考慮採取 BOT 模式。

(三) 優先順序

根據聯合國工業發展組織所提之 BOT 計畫成功關鍵因素，該計畫必須於政府基礎建設之優先順序表排名在前，因此越攸關大眾福祉，應該優先興建的公共建設，越應獎勵民間投資興建，而成功機率也越大。

二、可行性

(一) 合理報酬與適當誘因

民間參與公共建設，基本上必須「有利可圖」，因此，一個投資計畫必須能提供合理的投資報酬，才能吸引民間企業參與投資。然而有部份公共建設之外部效益遠大於民間業者之商業考量效益，而此類型的建設計畫雖符合公眾需求及社會經濟發展的需求，值得政府進行，但卻因內部效益低無法吸引民間參與，針對此問題政府可以加入適當的誘因機制，例如：

1. 將獲利高且具有工程分割性的公共建設，開放獲利高的部份交由民間投資經營，其他部份則由政府負責。
2. 政府徵收完土地再交由民間投資經營。
3. 賦予特許公司經營「附屬事業」之權利。
4. 給予投資者租稅、融資等優惠條件。

(二) 具相當之自償性

自償率即為一項公共建設的建造成本在未來營運開始後，營運期間所得之營運淨收入可用來償還建設成本本息的能力。在計算自償率時，土地成本是否剔除？各項成本的估計是保守或樂觀估計？

都對自償率的計算有相當大影響，因此在評估自償率時，不能光看數字，必須要看其所包含的內容。

由於民間業者辦理計畫融資時，將因自償率的高低不得而遭遇不同程度的資金取得問題，因此自償率高低應視為計畫可行性的主要參考指標，甚至政府應在「促參法」中明訂公共建設自償率達某一比率以上方得採用 BOT 方式進行。

(三) 財務可行性

以 BOT 方式進行公共建設雖有許多優點，但程序繁瑣，而且除了政府與特許公司外，尚牽涉到金融機構、保險公司、承包商等，牽涉組織甚廣，因此若規模太小的公共建設可由政府自辦，不必採行 BOT 方式，以避免徒增組織間之交易成本。

而金額過大之公共建設，雖然採用 BOT 方式可以減輕政府的負擔，但若籌資有困難，及將來現金流量償債能力不足等，則也並不適合採行 BOT 方式⁶。

⁶ 本節主要整理自台北市政府獎勵民間投資市政建設之研究--以 BOT 為例(1998，台北市政府研考會)。

第三章 國外 BOT 案例及相關 BOT 執行流程

在介紹過 BOT 的一般觀念之後，本研究蒐集業已完成興建工程並進入營運期的英法海底隧道個案，及香港（1997 年之前的制度）、澳洲的 BOT 執行流程，將之與我國的高速鐵路及台北國際金融大樓兩案作一比較，歸納並建立適用於我國的 BOT 執行流程及爭議處理機制。

第一節 英法海底隧道

英法海底隧道是貫穿英法海峽，連接英國及法國的海底鐵路運輸工具，全長約 50 公里，其中 38 公里在海底，工程主體包括兩座火車專用隧道和一座供安全及維修用的服務性隧道，總工程金額約為台幣 2,300 億元（完工時施工成本約 4,800 億與台灣高速鐵路工程之估計造價約 4,400 億相近），英法海底隧道工程於 1986 年動工興建，1994 年完工並通車營運，後英法政府於 1997 年宣佈將特許期從原先的 55 年延長至 99 年，於 2086 年結束特許公司的特許經營權。此一計畫的特色如下：

一、投標、決標及簽約過程

英法兩國政府於 1985 年 3 月聯合發表英法海底隧道的邀標書，公告邀請民間機構參與連接兩國之隧道工程的開發、興建、融資及營運，截至 1985 年 10 月 31 日投標收件期限為止，共有九個團隊投標，其中四個團隊被認為是較可行的方案，分別為：

- (一)EuroRoute：預算 48 億英鎊，是部份橋樑、部份隧道的連結；
- (二)Euroridge：50 億英鎊，23 英哩長的混纖懸吊橋樑；
- (三) Channel Expressway：25 億英鎊的 twin-bore 公路隧道和分離的鐵路隧道系統；
- (四) CTG-FM Eurotunnel System：26 億英鎊，雙向鐵路隧道系統；

英法政府於 1986 年 1 月 20 日宣佈由 CTG-FM¹團隊得標，據英法政府表示 CTG-FM 得標的主因是：1.所提的財務計畫可行及健全，2.施工技術較成熟，3.工程構想較安全且不需考量海流、風、及外物的影響，不易受破壞。隨後英法兩國政府於 1986 年 2 月 12 日與 CTG-FM 簽訂協議²，授予 CTG-FM 興建暨營運英法海底隧道的特許權，並於 1987 年 7 月 29 日簽訂興建營運合約。

二、工程的興建

英法海底隧道公司於 1986 年 8 月與工程興建廠商 Transmanche Link 簽訂興建合約 (Construction Contract)。此工程完全由歐洲隧道公司 (Eurotunnel Corporation) 包辦，政府不提供財務擔保，故工程的建造風險完全由民間承擔。為此歐洲隧道公司特別準備美金 18 億元以應付成本超支；在控制工程經費方面，有部份的工程採固定價格發包，以目標成本加上 12.36% 毛利率的固

¹ CTG-FM 是合夥型態的公司，由設立在英國的 Channel Tunnel Group Limited 及設立在法國的 France Manche S.A.組成，後於 1986 年 8 月 13 日成立歐洲隧道集團(Eurotunnel Group)

²The Franco-British Channel Fixed Link Treaty.

定價格來發包，若實際成本少於預算成本，則興建廠商可以分享 50% 的成本節省利益，但若成本超支，興建廠商必須負擔超支部份的 30%；且興建廠商還須負擔因完工延遲所導致的損失。

三、工程的融資

在獲選為專案公司之前，主辦銀行即已取得 33 家銀行的融資意願書 (letters of intent)，承諾貸款 43 億英鎊，獲選為專案公司之後隨即第一次增資五千萬英鎊，之後分別在 1986 年 10 月及 1987 年 11 月進行第二次及第三次增資，並於 1987 年 9 月完成銀行團籌組，11 月即和 130 家聯貸銀行簽訂融資契約。

歐洲隧道公司向英法政府承諾，發起人籌足總建造成本 20% 的股本，而且其專案貸款無需兩國政府之擔保，貸款係以隧道營運收入來償還。在上述條件下，歐洲隧道公司共向 209 家跨國銀行聯貸 85 億美金，堪稱規模最大之民間業者投資興建公共建設案例。

四、政府的角色

英法兩國政府給予歐洲隧道公司長達 55 年的特許經營權，歐洲隧道公司擁有英法海底隧道的營運自主權，隧道的通行費率可以自由調整，且營運政策可以自行訂定，同時英法政府更承諾，33 年內不再興建類似橫越英法海峽、銜接兩國的隧道，並特別立法「海峽隧道法案 (The Channel Tunnel Act)」協助個案之進行。

政府雖不提供財務擔保，但英國鐵路公司和法國鐵路公司都和歐洲隧道公司簽定長期使用契約以支持預估之交通流量的達成，使得營運收益可以獲

得基本保障。而此兩家公司皆由英法政府出資或補助，因此歐洲隧道公司實質上是獲得政府的間接財務支持。

五、隧道的成果

英法海底隧道已經於 1994 年通車營運。當 1994 年興建完成時，其成本超支為原先估計之兩倍，另外，雖然英法政府承諾 33 年內不再興建類似的隧道，但隧道仍受到平價渡輪的競爭，1995 年 1 月至 6 月的年中結算，稅前虧損 4.6 億英鎊，營業額只佔利息支出的三分之一。

但隨著 1997 年 12 月 19 日英法兩國政府宣布將歐洲隧道公司的特許經營權由 55 年延長到 99 年，於 2086 年到期，此為一大利多，且歐洲隧道公司於 1998 年進行債務重整後債務減少，目前各項營運皆穩定成長，對於英法海底隧道的成效評估仍有待後續觀察。

雖然英法海底隧道後來出現成本超支的問題，但該案仍有值得肯定之處：英法政府於該案中之角色扮演適當，責任分際劃分清楚。英法政府為使計畫順利進行而特別通過之法案以及長期使用契約簽定給予特許公司實質上的財務收益協助，皆善盡政府支持 BOT 計畫之責。至於在融資方面，政府則完全不涉入，由特許公司及金融機構分別承擔風險，完全符合 BOT 降低政府財政負擔及風險移轉的精神。

第二節 香港 BOT 執行流程介紹

一、香港 BOT 執行流程

圖 3-1 為香港的 BOT 執行流程圖，圖 3-2 為香港 BOT 有關部門架構圖，其中行政局（Governor Executive Council）為 BOT 架構中最高的權力機構，負責制訂 BOT 政策、制訂計畫主要條件及規範（RFP）、審核議標原則、評審 BOT 評標結果，最後並負責批准運輸科對於評標結果的最終報告。

立法局（Legislative Council）負責 BOT 法案的三讀。由於香港屬於英美法系，在 BOT 的執行上採取個案立法的方式，於評選出得標申請人並經行政局批准之後，草擬 BOT 法例及特許權契約，交由立法局三讀通過再進行簽約儀式。

運輸科（Transport Branch）負責 BOT 計畫的執行，運輸科在綜合由財政科、經濟科、地政科、律政署及路政署等支援單位之處得到的資訊後，進行如下的工作：BOT 政策的釐定、BOT 可行性研究、制定 BOT FRP、招標、評標、談判、編寫最終報告及執行 BOT 計畫。

財政科（Finance Branch）及經濟科（Economic Services Branch）負責研究財務可行性、議標有關財務事項及訂定補貼政策。

地政科（Planning & Land Branch）負責土地取得及批地政策。

律政署（Attorney General Chambers）負責草擬 BOT 法例，及其他相關的法律支援。

路政署（Highways Department）負責一切的工程事務。

二、香港 BOT 的特色

香港的 BOT 制度有以下幾個特色：

- (一) 行政局是最高權力機構，直接參與政策決定，運輸科的評標結果須經行政局批准。
- (二) 多部門參與，有財政科、經濟科、地政科、律政署、路政署等，但最後的推薦（Recommendation）工作由運輸科制定及負責。
- (三) 工程部門只負責技術任務。
- (四) 沒有甄審委員會，全部過程依據政府正常行政程序執行。
- (五) 與多個投標商同時進行談判、議價。
- (六) BOT 合約以獨立法例確認，特許廠商與政府議約並決定草約之後，將法例交由立法局三讀，通過之後再正式簽約。

圖 3-1 香港 BOT 流程圖

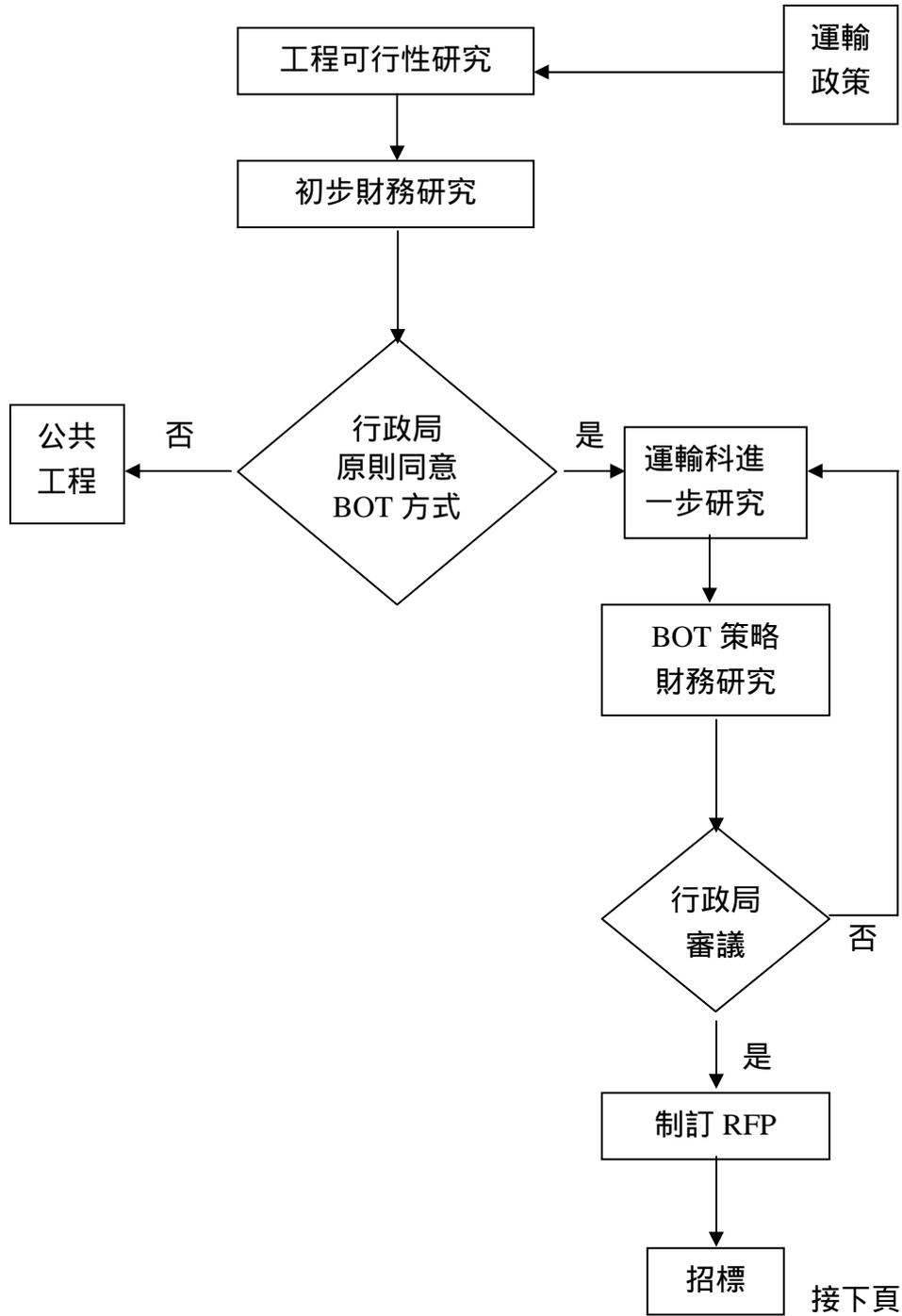


圖 3-1 香港 BOT 流程圖 (續)

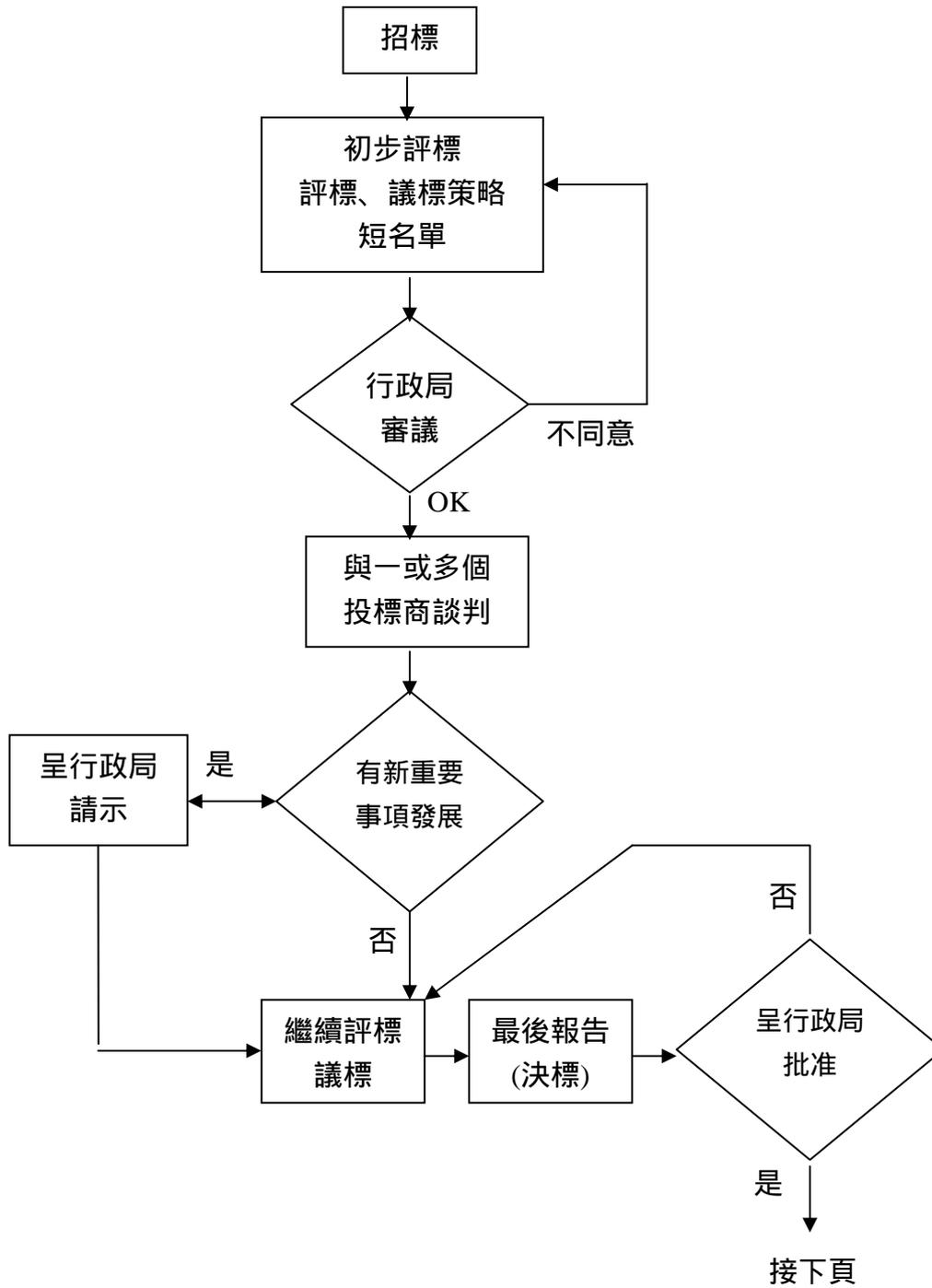


圖 3-1 香港 BOT 流程圖 (續)

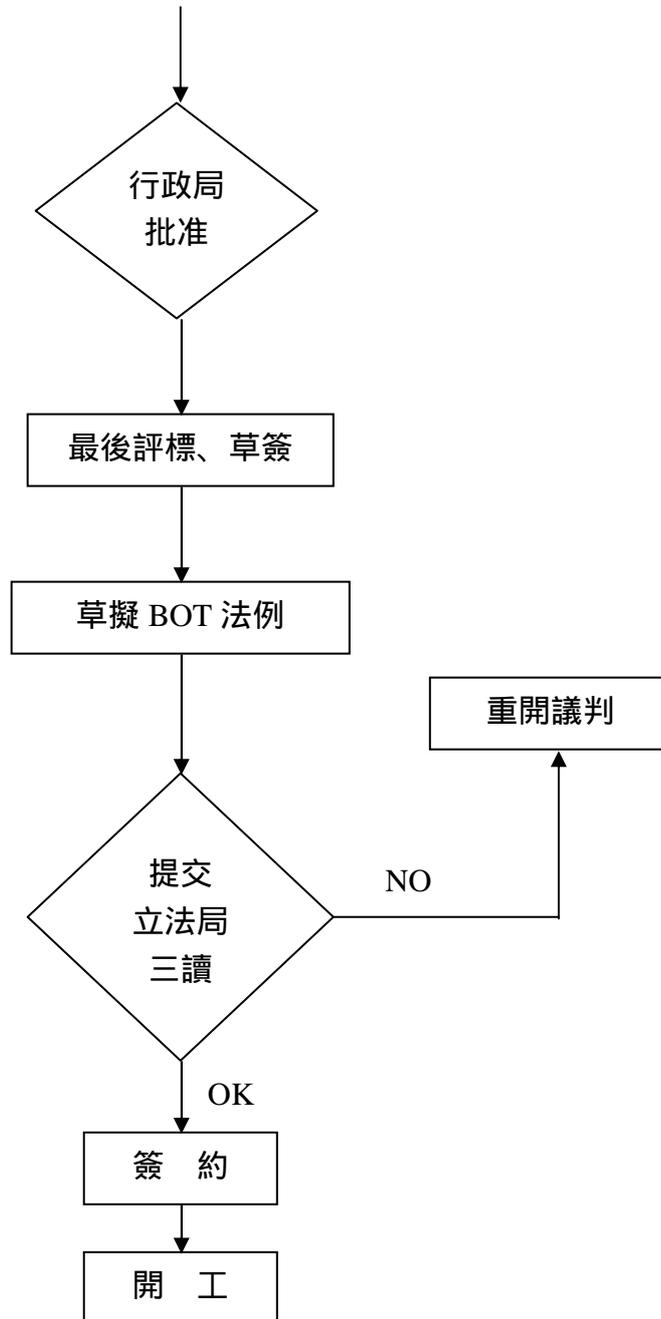
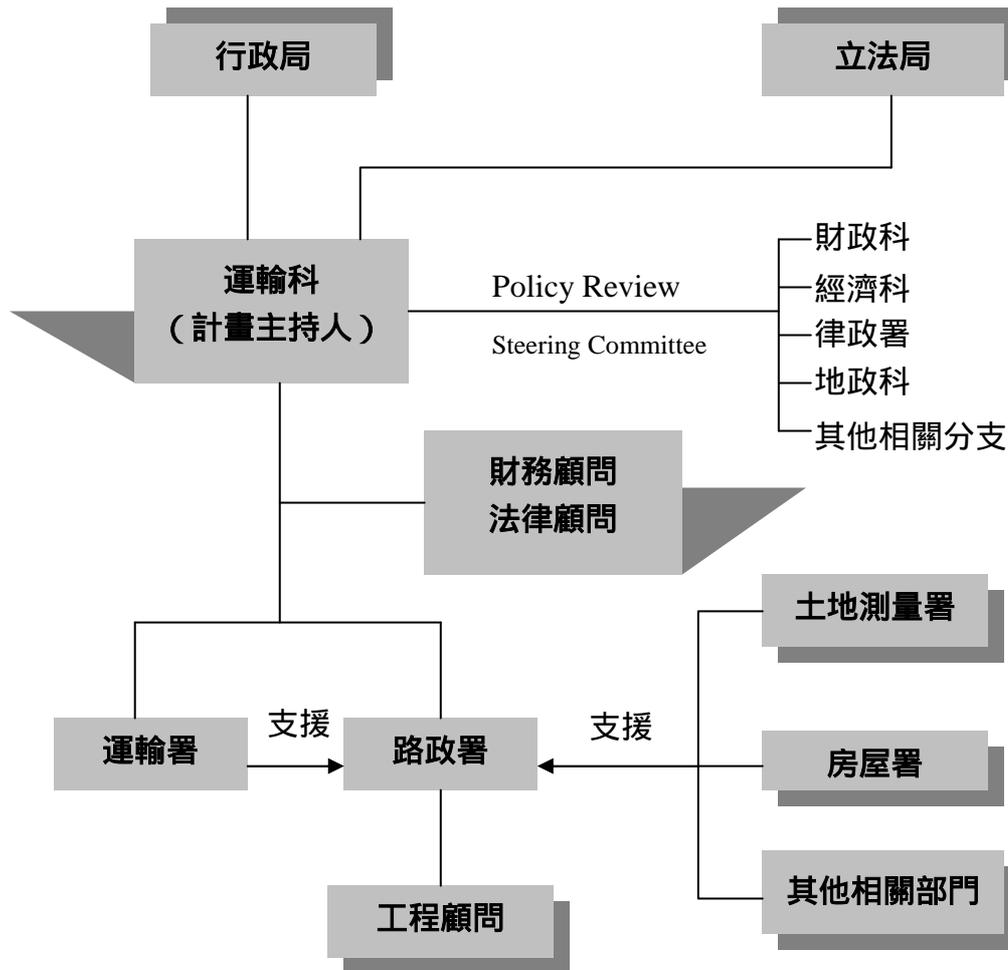


圖 3-2 香港 BOT 政府架構圖



第三節 澳洲 BOT 執行流程介紹 - 以澳洲昆士蘭省公布的政策架構 (policy framework) 為例

本研究蒐集澳洲昆士蘭省所發佈之「民間部門參與公共基礎建設政策架構 (Policy Framework for Private Sector Involvement in Public Infrastructure and Service Delivery , Queensland Treasury , September 1997)」, 介紹其 BOT 執行流程, 從計畫發起到決定以 BOT 方式執行, 以作為本研究之參考。

一、計畫發起階段 (Initiation of Proposals)

每個主辦機關 (Line Agency , 簡稱 LA) 對於該年度或近幾年度較迫切需要的公共建設會列一個計畫表 (Physical Asset Strategic Plan , 簡稱 PASP) , 主辦機關在考量財政經濟等因素後, 選擇較適宜由民間部門 (Private Sector , 簡稱 PS) 參與興建的基礎建設。

主辦機關或民間投資人在確定某基礎建設適宜由民間參與興建後, 由主辦機關或民間投資人初步提案, 並送交「基礎建設協調委員會 (Infrastructure Co-ordination Committee , 簡稱 ICC)」進行評估可行性。ICC 在評估初步提案後, 若認為值得進一步考慮, 則要求主辦機關或民間投資人提出正式的提案, 內容大致包括:

- (一) 基礎建設的籌畫細節。
- (二) 預先的財務分析。
- (三) 計畫的預定時程。
- (四) 如何分攤計畫的風險與報酬。

(五) 計畫對環境可能產生的影響。

(六) 若是由民間提出，須擬具提出計畫團隊的成員組成，並詳述其在財務方面及技術方面是否有足夠的勝任能力。

ICC 在收到正式的提案後，則考慮是否將由民間參與興建。ICC 在作決策時會適當地尋求來自於主辦機關及公共基礎建設工作小組(Public Infrastructure Working Group，簡稱 PIWG) 的建議。

關於計畫發起階段的作業流程，請見圖 3-3。

二、初步評估階段 (Initial Evaluation)

正式提案送交 ICC，並由 ICC 決定值得政府做進一步考慮者，ICC 將會委派主管機關進行提案的初步評估工作，並由 PIWG 協助其進行。

(在主辦機關發起並提出投資案的情況下，在投資案送達 ICC 之前，通常主辦機關已在 PIWG 協助下完成投資案的初步評估工作); 在主辦機關將評估報告送交 ICC 後，ICC 會徵詢 PIWG 對評估報告的意見。

在看過主辦機關及 PIWG 對評估報告的意見後，ICC 若認為適合由民間參與興建，則 ICC 會給予主辦機關或民間投資人有關於計畫案該如何進行的建議，主辦機關採納該建議後，決定計畫案的進程序，並上提至內閣，若內閣亦認為該計畫案有進一步考慮的必要，則會要求主辦機關提出投資計畫書摘要 (Proposal Brief)，以作為投資人擬訂投資計畫書的參考。

關於初步評估階段的詳細流程，請見圖 3-4。

三、提出詳細投資計畫書階段 (Development of Detailed Proposals)

主辦機關在 PIWG 的協助下，擬定投資計畫書摘要，以作為投資人提詳細的投資計畫書之依據，並設置合理的甄審及協商時程。

投資計畫書摘要至少應包括下列數項：

- (一) 提供可能之投資人與計畫相關之背景資料及相關研究成果。
- (二) 清楚明示政府的政策目標。
- (三) 清楚說明選擇最優投資人的標準及評估標準、評估時程。
- (四) 要求計畫能確實滿足需求，並能在預定時間內完成。
- (五) 投資計畫書要有財務上及技術上的彈性，投資人要有執行該計畫的能力。
- (六) 該計畫完成能帶來的預期經濟上及社會上的效益。
- (七) 要有明確的風險管理計畫，包含風險分類、風險分攤，並有關係人之間預期報酬支配的準則。

若對於投資計畫書摘要有任何需要澄清之處，應直接向主辦機關提出。詳細之投資計畫書應依據投資計畫書摘要擬訂，並在投資計畫書摘要規定之收件截止日期前送交主辦機關，

關於詳細投資計畫書提出階段的相關流程，請見圖 3-5。

四、評估詳細投資計畫書及契約協商階段 (Evaluation of Detailed Proposals and Negotiation of Agreements)

主辦機關在 PIWG 的協助之下，依據投資計畫書摘要中明訂的最優投資人選擇標準及評估標準，評估收到的投資計畫書，並有權要求投資

人對不明確的事項提出進一步澄清說明，主辦機關在考慮哪一個投資人最符合政府的需求之後，向 ICC 提出報告，ICC 在評估之後，對主辦機關提出關於最優投資人甄審的建議，主辦機關最優投資人之入選上報至內閣，內閣通過後才確定其為最優申請人。

在經過內閣對最優投資人的同意之後，主辦機關會同 PIWG 開始與最優投資人展開對投資條件及契約的正式協商，釐定未來計畫執行階段中，投資人與政府間權利義務之畫分，若協商順利，則進行計畫執行階段。

在協商過程中，若主辦機關與最優投資人無法達成協議，則政府可停止協商並放棄計畫，或選擇其他的投資人；投資人也可以選擇撤銷申請。

關於評估詳細投資計畫書及契約協商階段之詳細流程，請見圖 3-6。

圖 3-3 澳洲 BOT 流程之計畫發起階段 (Initiation of Proposals)

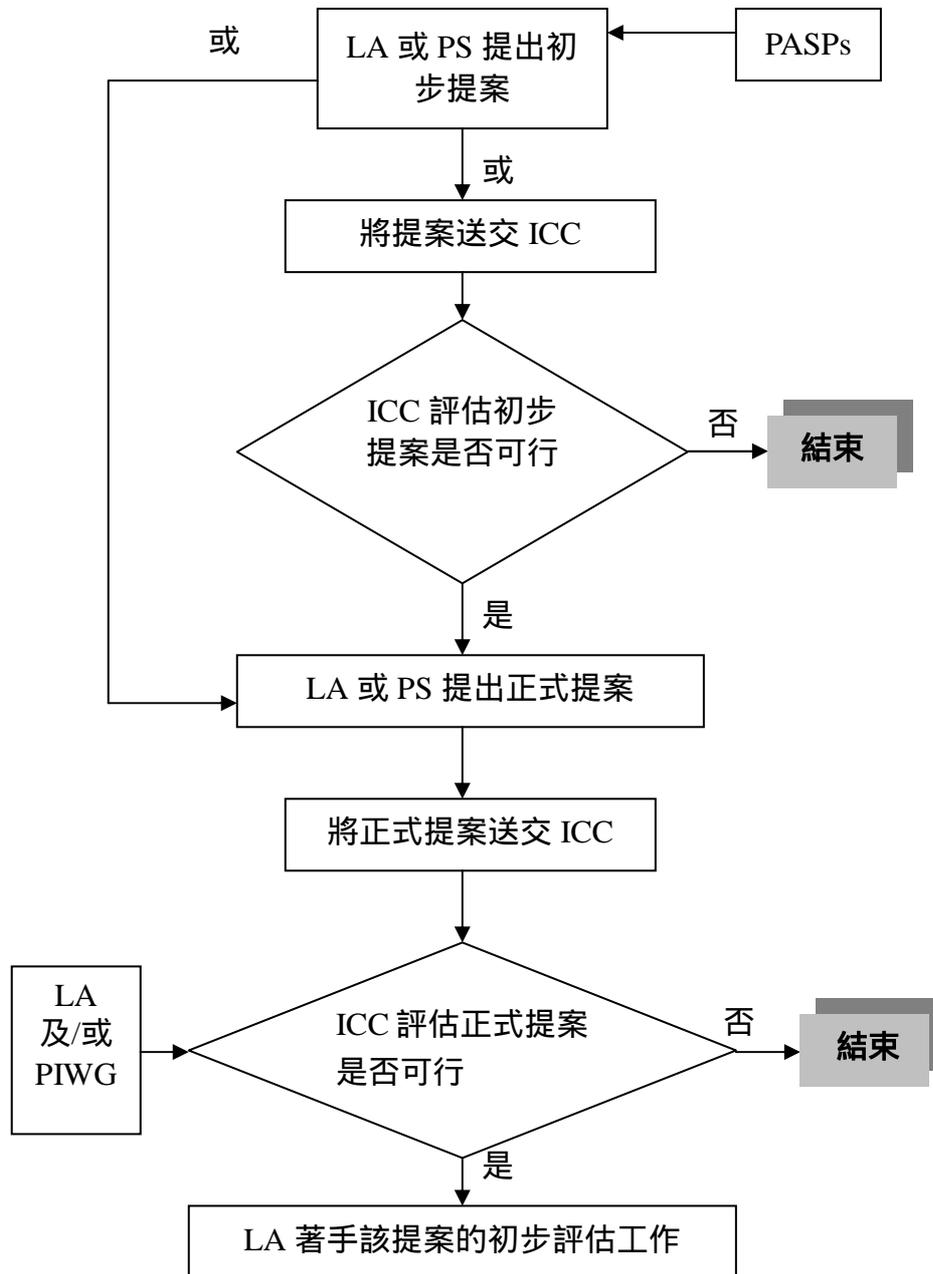


圖 3-4 澳洲 BOT 流程之初步評估階段 (Initial Evaluation)

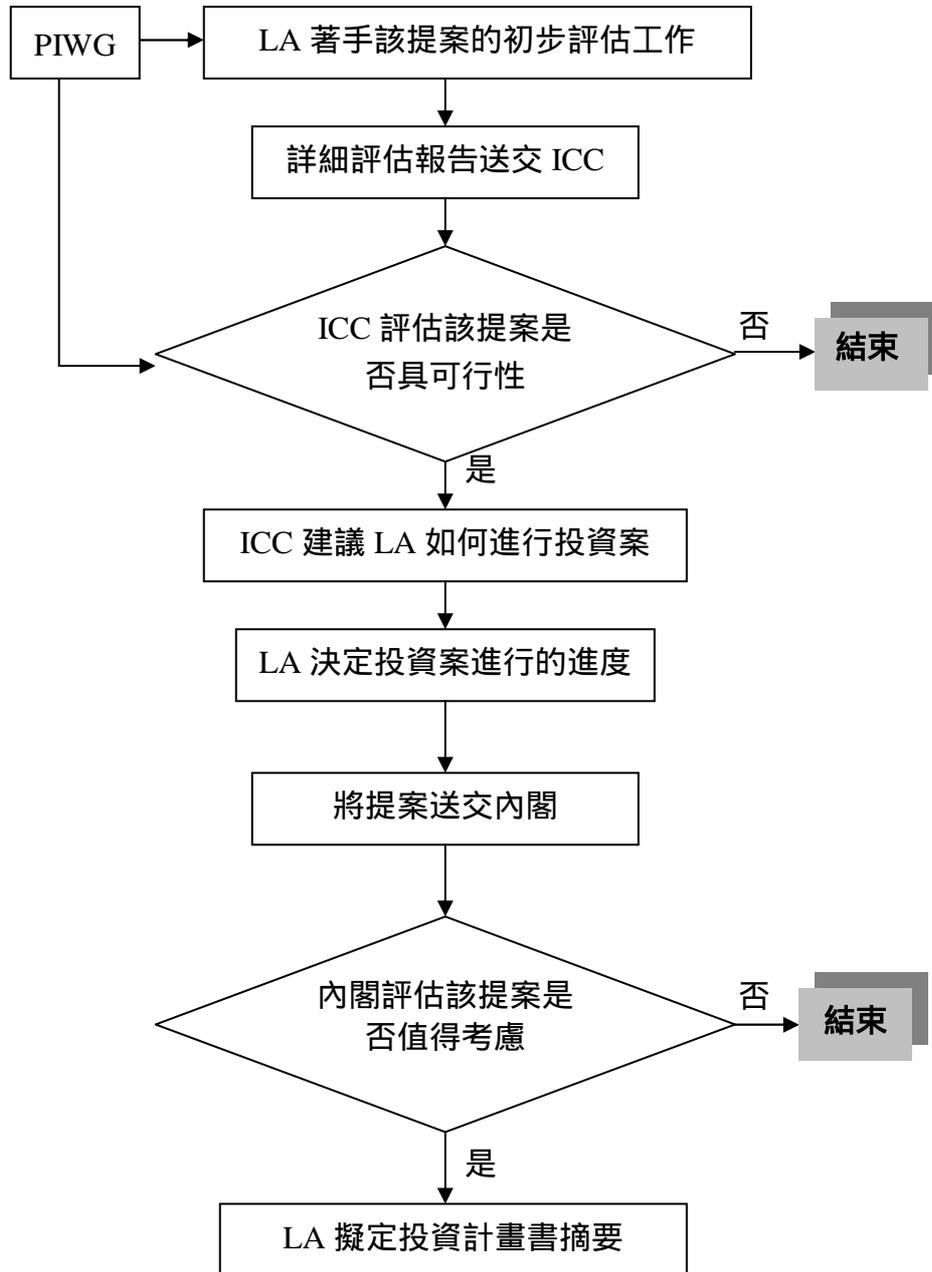


圖 3-5 澳洲 BOT 流程之提出詳細投資計畫書階段 (Development of Detailed Proposals)

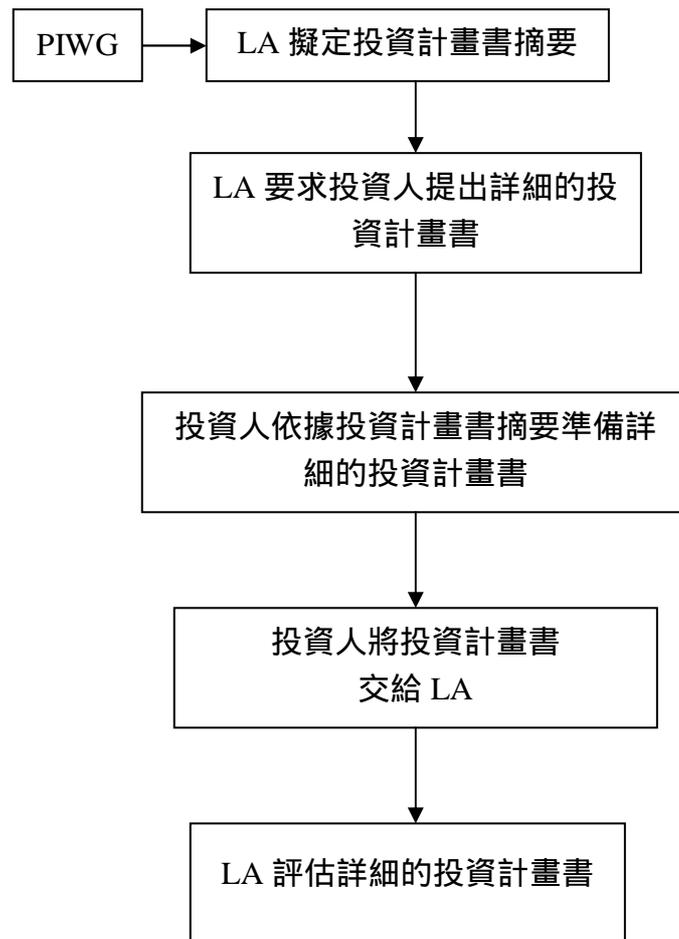
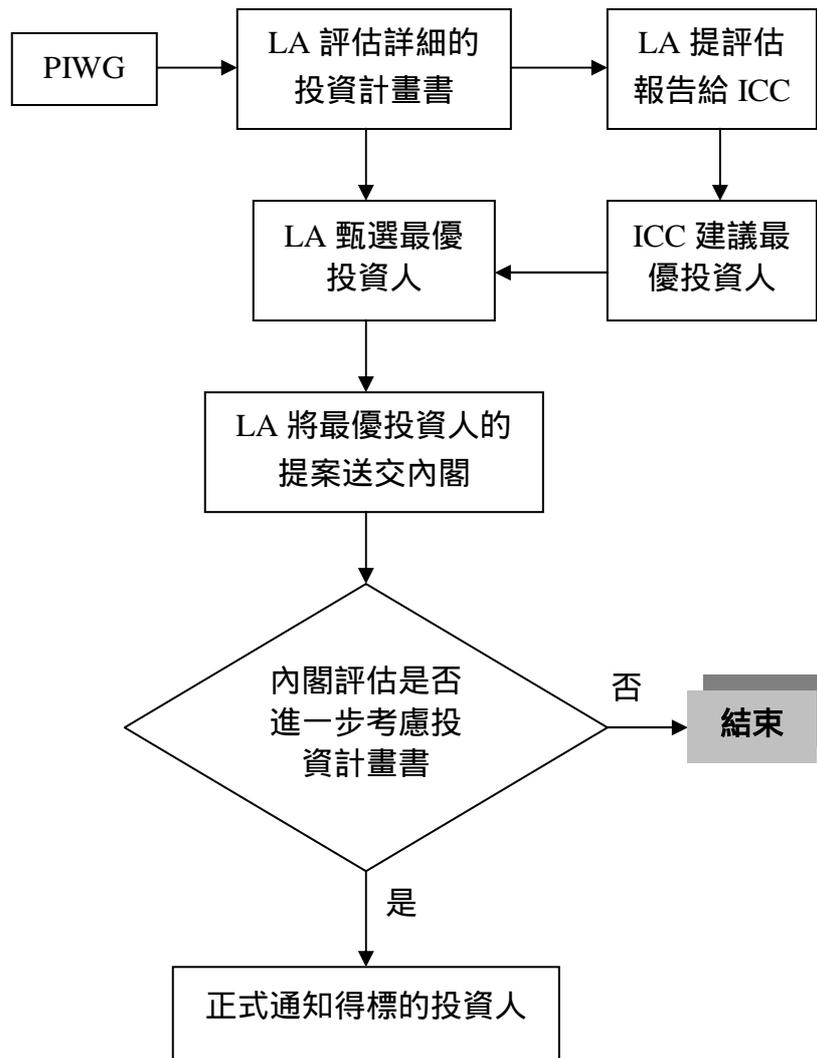
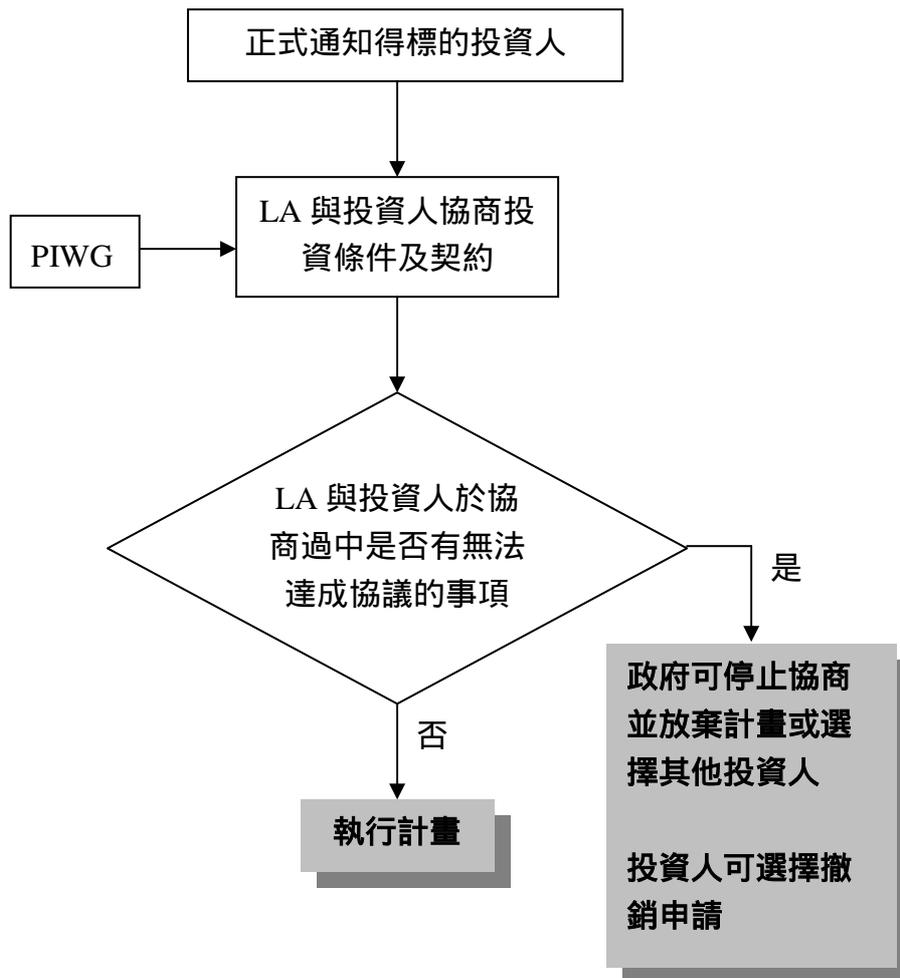


圖 3-6 澳洲 BOT 流程之評估詳細投資計畫書及契約協商階段 (Evaluation of Detailed Proposals and Negotiation of Agreements)



接下頁

圖 3-6 澳洲 BOT 流程之評估詳細投資計畫書及契約協商階段 (Evaluation of Detailed Proposals and Negotiation of Agreements) (續)



從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計

第四章 我國 BOT 個案介紹

本章將介紹本研究計畫欲探討的兩個案—台灣高速鐵路及國際金融大樓之發展始末，首先於第一節介紹台灣高速鐵路之個案整理，再於第二節中介紹國際金融大樓之個案整理，另關於兩案之詳細發展過程，請見本章附錄。

第一節 台灣高速鐵路個案整理

一、台灣高速鐵路緣起

台灣高速鐵路興建計畫全長 345 公里，縱貫台灣西部 14 縣市、68 鄉鎮，總經費在政府部門初估下高達新台幣 4,419 億元（見表 4-1），成為截至目前為止世界上最大的 BOT 案，也是國內首宗採取 BOT 民間參與投資興建模式的大型公共建設，負責高速鐵路整體計畫的行政單位為交通部高速鐵路工程局。

由於台灣西部走廊都會區之蓬勃發展，城際旅運需求快速增長，而現有運輸系統容量擴充不易，勢將導致工商業成長之瓶頸效應，而嚴重影響國家整體發展，故台灣顯然急需擴充運輸系統的整體容量。與其他運輸系統相較之下，高速鐵路用地最少、能源最省、污染最低以及運量最大，是解決運輸困境且創造未來榮景的最佳選擇。

原高鐵規劃係採政府自建，然而有鑑於社會福利方面支出日益龐大，政府財政負擔日益沈重且有捉襟見肘之窘態，為求在不增加政府負擔而又能持續推動國家既定之重大建設，乃改採由民間參與投資興建之 BOT 模式，即由

民間投資興建 (Build)、營運 (Operate)，並於特許營運期限結束後移轉 (Transfer) 給政府的方式來進行。

為確知如此龐大之 BOT 計畫順利推行，政府有多項配合措施，包括：政府負責用地取得、對車站聯外道路做整體規劃、並在民國八十三年暨民國八十九年陸續通過「獎勵民間參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」，以建立明確之合作規則。

表 4-1 政府初估高鐵計畫分項成本

單位：億元台幣

土木工程	1,922.46	核心系統機電設備	746.15
基地工程	105	軌道工程	170
設計/監造	134.75	用地取得	751
工程行政/預備金	434.83	車站工程	155
		總經費	4,419

資料來源：高鐵局

二、台灣高速鐵路 BOT 案之甄審過程

(一) 甄審作業

台灣高速鐵路之甄審作業分二階段進行。第一階段為資格審查 (如圖 4-1)，主要為徵求有意願投資者，就申請人能力及其所提出之企畫書進行審查，評定合格申請人。第二階段為綜合甄審 (如圖 4-2)，邀請合格申請人進行投資計畫之協商、提出投資計畫書以進行甄審，甄選出最優申請案件。

圖 4-1 台灣高速鐵路資格審查作業流程（約四個月）

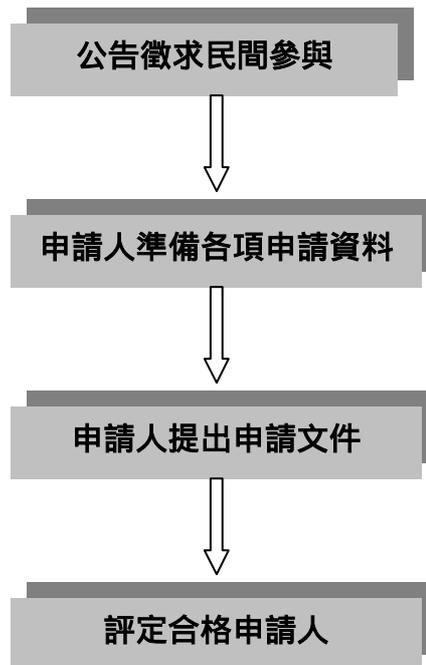
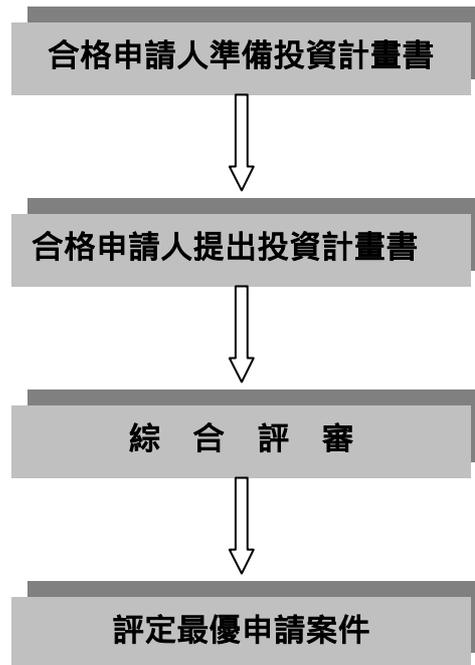


圖 4-2 綜合甄審作業流程（約九個月）



對於競標團隊所提之投資計畫書，交通部於決標前即公開甄審標準，評決項目包括興建能力、營運能力、公司組織健全性、財務計畫健全性、附屬事業收入、權利金支付額度、要求政府投資額度等項目；高鐵路局動用 140 名專家學者參與書面審核，並邀集數位官方代表及民間企業負責人組成甄審委員會¹參與評審（見表 4-2）。

¹ 高鐵路甄審委員會係依據「獎參條例」第三十七條及「交通部民間投資交通建設案件甄審委員會組織及評審辦法」籌組。

表 4-2 高鐵 BOT 案甄審委員會名單

	姓名	職稱		姓名	職稱
官方代表	蔡兆陽	交通部長	企業代表	王永慶	台塑集團負責人
	陳世圯	交通部政務次長		辜振甫	和信集團負責人
	劉玉山	經建會副主委		高清愿	統一集團負責人
	吳容明	台灣省副省長		何壽川	永豐餘集團負責人
	林嘉誠	台北市副市長		許勝發	太子集團負責人
	黃俊英	高雄市副市長			

資料來源：高鐵局

(二) 甄審過程

1. 第一階段

高鐵籌備處於民國七十九年七月二日成立，民國八十三年立法院三讀通過「獎勵民間參與交通建設條例」，確認將採行 BOT 的方式建設高速鐵路之後，政府開始和民間機構接觸，並於民國八十五年十月二十九日公告邀請民間機構參與投資興建暨營運台灣高速鐵路，至八十六年元月十五日截止收件，共有中華開發信託股份有限公司及台灣高速鐵路企業聯盟兩家民間機構提出申請，前者由中華開發領軍，成員還有國泰人壽、台新銀行、榮工處、中華工程、中興工程、東帝士集團、廣三集團及宏國集團等，預備引進日本新幹線高鐵系統；後者則由大陸工程所主導，結合大陸工程、富邦集團、太電、長榮及東元電機等，預備引進歐洲高鐵系統。

經交通部甄審委員會審議結果，評定中華開發信託股份有限公司及台灣高速鐵路企業聯盟兩家申請人在財力、技術能力、及企畫構想等方面均符合規定之資格要求，成為合格申請人，隨即展開第二階段之協商及綜合甄審作業。

2. 第二階段

高鐵局於八十六年三月一日至六月三十日與合格申請人就各項投資條件與權利、義務等進行具體協商與澄清，高鐵局依據政府需要、與合格申請人討論結果及與各政府單位、民間機構之協調結論編訂成「徵求民間機構參與興建暨營運台灣南北高速鐵路補充資料」，於八十六年七月十五日發佈並送交合格申請人，據以研提投資計畫書等申請文件。

高鐵局自八十六年八月三十一日收件截止日下午五時起展開幕僚審查作業，由約 140 位國內外專業人士分成土木、軌道、站區、財務、機電、營運、BOT 等七個作業小組，同步進行申請文件的審查作業；並由兩家合格申請人向技術評審委員作投資計畫書簡報，就技術評審委員有疑議的部份進行澄清說明，技術評審委員於八十六年九月二十三日提出技術評審意見及建議事項，於九月二十五日提請甄審委員會審議。

(三) 決標

甄審委員會於八十六年九月二十五日召開會議，並開啟密封報價書（有關兩申請人的報價，請見表 4-3），甄審委員聽取兩家合格申請人簡報，並進行答詢，審議結論如下：

1. 本案兩家合格申請人所提投資計畫書，經就高鐵局暨總顧問所提幕僚審查報告及技術評審委員所提意見審議結果，咸認兩家合格申請人在興建能力、營運能力、公司組織健全性及財務計畫可行性等項，均能符合政府要求之基本條件。
2. 在要求政府投資額度一節，經啟封兩家合格申請人之報價書，其報價分別如下：
 - (1) 台灣高速鐵路企業聯盟要求政府投資額度為負 1,057.02 億元。
 - (2) 中華開發公司要求政府投資額度為 1,495 億元。
3. 經就兩家合格申請人所提投資計畫及財務面條件綜合評審結果，委員一致認為以台灣高速鐵路企業聯盟申請案為最優申請案件，中華開發公司申請案為得遞承之次優申請案件。

表 4-3 台灣高鐵民間投資案申請人報價表 單位：億元台幣

	台灣高鐵	中華高鐵
政府必須辦理事項	1,057.02	1,057.02
要求政府投資額度	-1,057.02	1,495
民間機構實際投資額度	3,366	2,733.98
總建設經費	3,366	5,286

資料來源：高鐵局

根據高鐵局及其總顧問中華顧問工程司所做之審查報告指出，台灣高鐵聯盟在場站開發利益、電機系統及軌道工程、財務計畫等方面皆有較佳表現，而其中又以財務計畫為致勝關鍵。台灣高鐵聯盟在

最後提出的報價中，決定以提撥營運所得稅前盈餘至少 10% 的方式分年償還政府事前支出的 1,057 億元，且在付清 1,057 億元後仍將繼續提撥該筆金額為鐵路及捷運等工程建設基金，因此對政府而言此一特殊利益不僅使得政府出資降為零，未來仍有回饋金可收。而中華高鐵路聯盟除了政府必須辦理事項支出 1,057 億元之外，仍要求政府出資 1,495 億元，兩大聯盟就政府出資的部份相差達 2,552 億元。

三、台灣高速鐵路 BOT 案之議約過程

(一) 議約

八十六年九月二十五日甄審委員評定台灣高速鐵路企業聯盟為最優申請人之後，即請高速鐵路工程局即與台灣高鐵路聯盟進行議約，以三個月內完成議約為原則，雙方於八十六年九月二十七日正式召開議約起始會議，經過二個月餘的雙邊協商，於八十六年十二月交通部與台灣高鐵路企業聯盟所議定之「興建營運合約(草案)」與「站區開發合約(草案)」經甄審委員會審查同意後完成議約談判，長達三十五年的高鐵路 BOT 計畫確定由台灣高鐵路聯盟取得，雙方並約定於八十七年一月簽署興建營運合約。

依高鐵路案申請須知規定，最優申請案件申請人在簽約前須達成之條件為：依公司法完成公司登記、公司實收資本額不低於新台幣 100 億元、概括承受其在甄審議約等作業階段所同意之各項約定，及與政府達成之各項協議。完成議約後，台灣高鐵路企業聯盟即進行籌資及公司籌組作業，於八十七年五月十一日完成「台灣高速鐵路股份有限公司」登記，故無法照原訂時程於一月與交通部簽署興建

營運合約。

(二) 政府應辦事項

台灣高鐵公司為評估並掌握投資風險，於八十七年五月正式提出要求，希望政府能明確訂定 28 項政府應辦事項之預定時程（見表 4-4），由於雙方意見無法得到共識，原訂於八十七年七月一日舉行的高鐵興建營運合約簽約典禮因此取消，後經過協調，政府同意以一年的時間協調相關政府單位，確定各項政府應辦事項之辦理原則及辦理時程，故雙方於八十七年七月二十三日簽署「興建營運合約」及「站區開發合約」，並同時簽訂「合約執行備忘錄」及「政府應辦事項備忘錄」。雙方約定：

1. 同意於民國八十八年六月三十日以前，由雙方共同會商決定「政府應辦事項」是否業已辦妥。如雙方認定業已全部辦妥，則台灣高鐵公司應依「興建營運合約」之約定履行合約。
2. 經會商結果，如無法認定 28 項應辦事項已全部辦妥者，則由台灣高鐵公司認定該等未辦妥事項是否足以妨礙其繼續推動高速鐵路之建設；如台灣高鐵公司認為未辦事項足以使其無法繼續推動高速鐵路之建設者，則交通部同意於民國八十八年八月一日以前解除「興建營運合約」及「站區開發合約」。除台灣高鐵所繳 150 億元履約保證金須全數返還外，這段期間所有必要費用，尚可向政府求償。

表 4-4 政府應辦理之事項

合約章節	政府應辦理之事項
3.1.2/3.1.3	南港板橋段相關工程之權利義務，必須協商確定
3.1.2.1	1.行政院尚未核定南港專案 2.南港專案之替代方案須重新檢討並予確定
3.1.2.2	1.松山萬華段之結構物及台北車站交付時程及交付程序，應行確定 3.台北站現有之消防設施應符合現行之消防法規
3.1.2.3	萬華板橋段之結構物及板橋車站交付時程及交付程序，應行確定
3.2.1.5	1.汐止維修基地之用地及連接該維修基地之側線所需用地，應提出取得時程及完成開發所需之環評通過時程 2.烏日基地位址變更與否應及早確定，並提供交付時程 3.仁梓基地用地及附近都市計畫變更應予確定，並訂定取得時程
3.2.1.6	桃園、新竹、台中、嘉義、台南五站區之都市計畫作業及區段徵收作業，應明訂完成時間表
3.2.1.7~3.2.10	有關高鐵與台鐵、捷運之共站或共構，台鐵及捷運應提供足供乙方完成規劃設計所需之相關資料
3.2.1.7	1.烏日站台鐵共站及相關之營運需求應明確訂定 2.烏日站都市計畫作業及區域防洪計畫應及早協商確定 3.左營站台共站及相關之營運需求應明確訂定 4.另左營站都市計畫作業、區域防洪排水計畫應及早協商確定

(接下頁)

表 4-4 政府應辦理之事項 (續)

合約章節	政府應辦理之事項
3.2.1.8	桃園、新竹、台南之高鐵與捷運共構或共站方式必須及時確定，並明確提出乙方應預留之空間及通道範圍
3.2.1.9	烏日高鐵站與捷運究係共構或共站必須確定，並明確提出乙方應預留之空間及通道範圍
3.2.1.10	1.左營高鐵站與捷運究係共構或共站必須儘速決定 2.捷運之規劃應符合申請須知之規定 3.高鐵車站延伸至高雄市區之要求應儘速確定
4.2.2.4	管線拆遷應配合乙方施工時程，由政府協調相關單位並促成之
4.2.2.5	政府辦理聯外交通應包括高鐵站區、基地及機廠，並明訂工作時程表
4.2.2.14	政府應配合乙方施工時程，協調台鐵就台北、烏日及左營之共構(或共站)於一定時間內與乙方簽署共構共站合約
4.2.3.1	高鐵兩側之禁限建應配合乙方之營運安全所提出之需求，公告辦理之
4.3.2.6	科學園區之「一般環保標準」應予明確訂定
6.1.1	1.路權範圍圖應明確涵蓋高鐵全線完整之交通建設用地範圍，以為用地交付之基準，並標示相關路權樁位座標、土地所有權歸屬等必要事項。尤其僅取得使用權之道路、河川、未登錄等用地，其可使用之權利及空間必須明確 2.雙方應完成用地交付作業程序

(接下頁)

表 4-4 政府應辦理之事項 (續)

合約章節	政府應辦理之事項
6.1.5	苗栗、彰化、雲林三站之站址、用地範圍、面積及取得時程必須確定
其他	1.政府應成立高鐵證照工作小組，統一政府事權，建立單一對口窗口，並訂定申請作業要點及流程 2.政府應成立跨部會之高鐵工作督導小組，考核追蹤政府應行解決事項

資料來源：高鐵局

(三) 後續發展

台灣高鐵公司認為政府應辦事項未在一年內實質完成，且融資不成又遭交通部認為無法直接視為「除外情事」處理，因此原欲依於八十八年七月三十一日向交通部提出解約，放棄高鐵興建案；政府認為如此龐大規模的工程，雙方應以更審慎的態度面對，希望台灣高鐵公司能考慮同意「將解約權行使期限延長兩週」的建議，以便就問題再做努力，於是雙方簽署「備忘錄修訂條款」，將解約權行使期限，從原定之八十八年八月一日延長到八十八年八月十六日之前。

經過兩週的協調，雙方於八十八年八月十三日簽署興建營運合約協議書，約定屆至民國八十九年三月三十一日止，如台灣高鐵公司與銀行團仍未簽署授信契約（融資額度至少應為新台幣 2,800 億元，及保證金額度為 150 億元），一經台灣高鐵公司提出終止興建營運合約之要求，雙方合意立即終止興建營運合約，且台灣高鐵公司

不向政府請求補償。但若融資不成係因台灣高鐵公司故意阻撓所致者，交通部亦有權沒收台灣高鐵公司提交之履約保證金。

四、台灣高速鐵路 BOT 案之融資過程

依據台灣高鐵聯盟原先的財務規劃，近 4,000 億的資金需求中，2,800 億元將尋求銀行貸款，其中 2,100 億元擬向國內商業銀行借貸，餘 700 億元則向國外輸出入融資貸款求助，之後由於東南亞金融風暴造成匯率不穩定，致使企業向國外融資需承擔較大的匯率風險，因此該聯盟修正財務計畫，希望至少能從國內金融機構募集 2,800 億的資金，起初三家主導聯貸之銀行（交通銀行、中國國際商業銀行、台灣銀行）對此大金額的計畫融資怯步，其他銀行參貸意願也不高，故政府同意台灣高鐵聯盟可以透過經建會「中長期資金運用辦法」來取得資金。目前暫訂 2,100 億元由經建會中長期資金支應，300 億元由勞退、勞保及公務員退撫基金各撥 100 億元支應，另外 400 億元則由銀行以自有資金支應。

高鐵興建營運合約第十六章中有強制收買的機制，當興建營運合約終止時，交通部應報請主管機關強制收買高鐵計畫必要且堪用之營運資產及興建中之工程。在交通部、高鐵局、銀行團三方協商過程中，交通部認為強制收買機制已納入三方協議中，承擔收買價金上限不得超過工程總經費 3,259 億元，而高鐵總融資額度是 2,800 億元，因此收買價金應大於授信餘額；但強制收買價金是直接給台灣高鐵公司，在扣除必要費用、高鐵公司付給交通部的損害賠償金及利息之後的餘額再用來償還銀行的貸款，因此銀行團擔心扣除手續費、損害賠償之後的價金會低於授信額度，為確保債權故要求政府保證手續費及損害賠償的額度，在政府不願訂定損害賠償金額上限的情況下，

銀行授信風險無法全數鎖定。

對於強制收買價金的認定，三方於八十八年八月十二日達成共識，政府訂定必要費用、損害賠償金及利息等扣除金額的上限，使減掉扣除額後的強制收買價金不會低於授信額度。

由於政府保證強制收買價金扣除必要費用、損害賠償金及利息後之餘額不低於授信額度，等同於政府保證，銀行授信承擔極低風險，再加上目前各行庫降低逾放壓力頗大，故原先參貸意願不高的國內銀行，融資意願已轉積極，並已於八十九年二月二日由台灣高鐵公司與二十五家聯貸銀行、交通部舉行聯合授信契約、融資機構契約及三方契約之簽約典禮，確定了 3,233 億元（包括 150 億元的履約保證金）的融資計畫。

第二節 台北國際金融大樓個案整理

一、國際金融大樓 BOT 案緣起

台北國際金融大樓位於台北市信義計畫區內²，台北市議會於民國八十六年一月二十七日三讀通過「台北國際金融大樓設定地上權開發案」，由市府與民間合作開發，設定地上權，向民間收取權利金。台北市政府於金融大樓案中所扮演的角色，僅是提供市有土地，其餘全部由民間業者參與投資及經營管理，故市府單純收取權利金。權利金採公開競標方式，其底價不得低於訂

² 台北國際金融大樓位於台北市信義區 A22、A23（市府路、信義路、松壽路與松智路段交叉處），基地面積 3.5 公頃，總樓地板面積約 34 萬平方公尺（約 10 萬坪）。

約當期土地公告現值 7.5 成，而以八十五年度該基地公告現值約 138 億元計，權利金須大於 103 億元。至於地上權存續期間最長為 70 年，期滿優先續約，每次不超過 30 年。

國際金融大樓案總經費約新台幣 386 億元，台北市政府規劃投資人提供自有資金 194 億元，另外為提高投資人投資意願，行政院並專案同意由經建會中長期基金及行政院開發基金分別提撥 142 億元及 50 億元的低利融資，以低利貸款吸引投資人；而證券交易所也由理事會通過參與金融大樓案，需求樓地板面積達二萬坪，期貨交易所也將進駐，是大樓的核心使用者，也將吸引證券期貨相關業者進駐。

二、台北國際金融大樓案之投標至決標過程

(一) 國際金融大樓設定地上權開發案投標

台北國際金融大樓設定地上權開發案於民國八十六年五月五日公告招標，七月七日截止收件，共有七組團隊參與競標(見表 4-5)，預定於七月十二日開標。且依招標規定，得標團隊須籌組一家新公司與台北市政府簽定合作開發經營契約，新公司實收資本額不得低於 40 億元，其中領銜公司持股比率不得低於新公司實收資本額的 20%，各主要成員持股比率不得低於實收資本額的 5%，領銜公司與主要成員持股總和，不得低於實收資本額的 60%。

表 4-5 競標台北國際金融大樓投資案的企業團隊

團隊名稱	領銜公司	資本總額(億元)	企業聯盟成員
統一	統一企業(41.66)	60	太子建設、統一超商、台南紡織、統一實業、萬通銀行、萬通票券金融、南聯國際貿易、統一人壽保險、統一產物保險、環球水泥
富邦	富邦商業銀行(20)	40	富邦產物保險、達欣工程、太平洋建設、大陸工程、太平洋電線電纜、富邦綜合證券、太平洋崇光百貨、國巨公司、東元電機、宏環建設、富邦人壽保險、富邦建設、太平洋光電、忠興建設、優美、富邦證券金融
漢華	國揚實業(38)	100	中央投資、長橋投資開發、三功投資、中興電工機械、中園建設、福益實業
東聯	東雲(40)	100	東展興業、中國農民銀行、建台水泥、東盟開發實業、東豐纖維企業
宏福	宏福建設(41.67)	60	大業綜合工業、宜群投資、宏福人壽保險、宏福票券金融、台力營造、大業電梯、重慶國際投資、昭明國際投資、金村投資、宏福證券
中華開發	中華開發信託(20)	50	中聯信託投資、捷和建設、華新麗華、中國人壽保險、國泰人壽保險、國泰建設、新光人壽保險、台新國際商業銀行、泰瑞興業
中華工程	中華工程(52.05)	60	台鹽實業、中國國際商業銀行、復華證券金融、中興票券金融、世華銀行、春源鋼鐵、嘉新水泥、國華人壽保險

註：()內為持股比率(%)

資料來源：台北市政府財政局

(二) 國際金融大樓設定地上權開發案決標

台北國際金融大樓投資案於八十六年七月十二日決標，由中華開發信託股份有限公司領軍的企業團隊，以高於底價 103.5 億元一倍的價格得標，得標價為 206.8889 億元。中華開發企業團隊將以權利金換取 70 年（民國八十六年至一百五十五年）的土地使用權，自行建造台北國際金融大樓，每年再依當年度地價稅的 2% 支付土地租金，即可全權經營台北國際金融大樓 70 年。

三、台北國際金融大樓案之簽約過程

民國八十六年七月二十二日由台北市政府、中華開發、證券交易所三方代表，共同簽署合作開發備忘錄，主要內容包括：

- (一) 證券交易所保證進駐 15 年，且投資成為國際金融大樓公司的股東。
- (二) 八十六年十月二十日由三方負責人正式簽訂設定地上權合約。
- (三) 台北市政府協助中華開發取得 192 億元低利融資，分別為經建會中長期資金 142 億元及行政院開發基金 50 億元，在正式簽約後 10 日內，即八十六年十月三十日以前，中華開發須先付權利金 30 億元，其餘尾款則待辦理地上權設定完成 5 日內付清。

八十六年十月二十日由台北市長及國際金融大樓公司董事長，代表雙方正式簽訂「開發經營權契約」及「設定地上權契約」。

四、台北國際金融大樓案之融資過程

由於國際金融大樓公司的主要股東已表達進駐國際金融大樓的意願，其他金融機構亦紛紛表示興趣，故國際金融大樓未來的收入穩定，還款財源可

以確保，因此銀行團承作聯貸案之風險低，參貸意願濃厚。

國際金融大樓 272 億元聯貸案，於八十六年十一月五日完成銀行團籌組工作並舉行簽約典禮。總計 28 家銀行參貸，其中公營銀行 12 家，民營銀行 16 家，主辦銀行為台北銀行。

五、國際金融大樓影響飛安問題

台北市政府於民國八十五年會文民航局時，民航局對於航高問題沒有意見；民國八十六年七月二十二日台北金融大樓公司與台北市政府簽定合作開發備忘錄時，原預定興建 66 層高樓；而八十七年七月一日舉行動土典禮時，在技術與安全面的評估之後，決定加高為 101 層，高度 488 公尺；至八十八年四月時台北金融大樓公司基於通訊設備的需求，在不改變樓層之前提下，於塔樓頂部增加高度 20 公尺，達 508 公尺，該案建築師事務所赴民航局詢問有關架設航空障礙燈事宜時，民航局發現台北國際金融大樓雖位於機場禁限建範圍三公里之外，但高度過高，有影響飛航安全之慮。

民航局委託美國聯邦航空總署（FAA）專家估算台北國際金融大樓的高度，並經過台北市政府、交通部民航局及國際金融大樓公司三方協調，達成三點共識：

- (一) 三方同意飛航安全的首要考慮，就航高限制而言，原則上尊重民航局主管單位專業意見，由民航局委請專家作客觀評估。
- (二) 國際金融大樓公司願就調整不同高度的可能性及其成本、工期衝擊作分析。
- (三) 民航局同意在加強飛航安全原則下，修正導航系統，分析放寬高度

管制。

三方於八十八年八月九日達成降低國際金融大樓樓高的決議，自原計畫的 508 公尺降低至 391.8 公尺，共減少了 116.2 公尺，樓層也由原先的 101 層減少至 90 層；金融大樓公司承諾在徵求股東同意後，不再要求任何賠償。

本章附錄

一、台灣高速鐵路工程記事

***85/10/29**

政府公告徵求民間機構以 BOT 模式參與投資興建暨營運高速鐵路。

***86/09/25**

甄審委員會評定台灣高鐵企業聯盟申請案為最優申請案，中華開發公司申請案為次優申請案；高速鐵路工程局須立即與台灣高鐵企業聯盟進行議約，並以三個月內完成議約為原則。

***86/12/10**

高鐵工程籌備處與台灣高鐵聯盟完成議約。

***87/01**

原本台灣高鐵公司必須於 87 年 1 月與交通部簽訂合約，但因高鐵此時只成立「籌備處」，未正式成立公司，無法以籌備處的身份和政府簽約。

***87/05**

台灣高鐵公司口頭提出簽署高鐵「政府應辦事項備忘錄」(非正式提出)，但政府不同意。

***87/06**

台灣高鐵公司正式提出簽署高鐵「政府應辦事項備忘錄」，政府仍不同意。

***87/07/01**

台灣高鐵公司拒絕與交通部簽署高鐵興建營運合約。

***87/07/13**

甄審委員會第九次會議決議，以 87 年 7 月 31 日為簽約之延展期限，若台灣高鐵公司屆期未能簽約，則該公司自 87 年 8 月 1 日起喪失優先簽約權，並由交通部與台灣高鐵公司及中華開發公司進行平行議約。

***87/07/23**

交通部與台灣高鐵簽訂興建營運合約，並簽定一年期（88 年 6 月 30 日到期）的政府應辦事項備忘錄與合約執行備忘錄，做為政府向民間特許公司善盡政府責任的保證，如台灣高鐵單方認定有未完成且足以影響高鐵工程的話，台灣高鐵可在 88 年 8 月 1 日前提出解約，除台灣高鐵公司原先繳交之一百五十億元履行保證金應全數退還，過去一年台灣高鐵所花必要費用，亦可向交通部求償。

該備忘錄條文及作業時間點係由台灣高鐵公司提出的要求，並非興建營運合約的規定，備忘錄到期時間 88 年 6 月 30 日至台灣高鐵解約權提出期限 88 年 7 月 31 日間，則是讓雙方會商確認各政府應辦事項是否業已辦妥，是否足以嚴重影響高鐵建設之推動。

至於當初競標擁有次優先議約權的中華高鐵聯盟，在交通部與台灣高鐵簽約後，次優先權即已不存在，聯盟即解散。

***88/03/26**

高雄總機廠於高雄燕巢鄉舉行動工典禮，台灣高鐵公司向交通部提出要求，因為自 87 年 7 月起，政府應辦事項多所耽誤，整個興建營運期應往後延一年，從 88 年 6 月起算；交通部表示全案將提到高鐵協調委員會決定，但依高鐵合約規定，興建營運期是 35 年，並從簽約日起算。

至於高鐵機電系統的選定，將於四月開放歐、日兩大系統競標，並不排除採「平行議約」模式，預計於 88 年第三季作出決定。

***88/04/01**

交通部表示，交通部不傾向將高鐵合約生效日延後起算，因為政府應辦事項備忘錄只是一個附約，不能優於高鐵合約。不過高鐵合約中規定，高鐵工程若發生不可抗力因素，台灣高鐵公司有權以政府應辦事項至八十八年六月才完成為理由，要求展延特許興建與經營期，如果台灣高鐵公司提出延長特許期限要求，由於交通部及台灣高鐵公司為合約的簽署雙方，依高鐵合約交通部無權同意或否決台灣高鐵公司的要求，應交由台灣高鐵協調委員會處理。

***88/04/09**

台灣高鐵公司增資至 200 億元。

***88/04/22**

台灣高鐵董事長殷琪拜訪中華開發工業銀行董事長劉泰英，表達希望中華高鐵聯盟能考慮與台灣高鐵公司合作共同投資高鐵，劉泰英表示同意重新考慮合作的可能性，但要先行研究過台灣高鐵的整個計畫進度和內容後再做決定。

***88/05/07**

殷琪女士表示高鐵簽約日期偏離政府原規畫中的 87 年 1 月，加上政府應辦事項在執行過程中產生許多變數，因此無法如期在 92 年 6 月通車；交通部則強調政府應辦事項可如期於 6 月底完成，且根據高鐵興建營運合約，高鐵特許經營期從高鐵合約簽訂日起算 35 年，絕不可以展延或延後合約生效日。

***88/05/17 三方協議**

台灣高鐵公司要求：

- 1.回饋金：合約規定回饋金於開始營運後每五年支付一次，但台灣高鐵希望能在特許期間 35 年滿後一次支付，支付金額為營業利益的 10%，但銀行團擔心營業利益不一定是現金形式，所以希望利息支付優先於回饋金的支付。
- 2.損害賠償金額上限：政府強制收買的價金要扣除台灣高鐵公司應負擔的損害賠償金額，銀行認為賠償金額高低影響其貸放風險，故要求訂定損害賠償金額上限。

交通部指出：

- 1.合約清楚規定回饋金的計算及繳付，台灣高鐵簽約時就應了解，至於要向銀行高額融資需要繳交多少利息，也應該在台灣高鐵的財務計畫之內，不能因為銀行對台灣高鐵同時支應回饋金與利息的能力欠缺信心，就要政府犧牲依約收取回饋金的權益。
- 2.損害賠償金額訂上限，可能把台灣高鐵與銀行的風險轉嫁給政府，且目前無從訂起。

***88/05/28**

交通部將規畫在強制收買機制外，增加銀行介入改組台灣高鐵股東結構，繼續進行高鐵建設的設計，儘量避免動用強制收買機制後，必須重新招標或收回自建，使高鐵完工通車時間再往後推移。（但銀行團指出這只是高鐵局自己的構想，銀行團只進行財務規畫和融資事宜，對高鐵興建和營運技術所知有限，沒有意願介入經營）。

***88/05/30**

台灣高鐵董事長殷琪召開記者會，表示：

- 1.台灣高鐵有決心推動高速鐵路，但政府應辦事項應該做到實質性解決，而非形式上的完成。
- 2.有關高鐵機電系統的選定，未來將訂出“台灣規格”，歐日二大系統公平公開競爭，哪個系統對台灣規格配合度高、價格又具競爭力，就採用那個系統。
- 3.至於台灣高鐵目前集資過程有障礙未盡順利，但這是環境相對條件下所衍生的暫時性問題，主要來自於不確定性和法令障礙，讓許多股東不敢貿然投資，其實以台灣資本市場規模來看，並沒有集資問題。
- 4.預計在民國九十年推動股票上市，透過國內外私募與股票公開發售雙重途徑，募集一千二百億元股本資金，最慢在民國八十九年辦理公開發行。
- 5.歡迎所有企業、個人投資高鐵事業，台灣高鐵五大發起人絕對沒有退出團隊，新加入股東也對全案推動深具信心。

***88/06/01**

鐵路法規定，全年純益超過實收資本額 25%時，超出部分應用以擴充或改良設備，但台灣高鐵認為，高鐵是採用 BOT 方式進行，民間股東前期投入龐大金額，預計十年後才開始回收，現行法令限制嚴重影響股東投入高鐵建設資本的回收，對募集股款產生極大的阻力。交通部於是通過鐵路法修正案，民營鐵路機構年度盈餘分配，可不受 25% 上限規定，超出部分不必全數用以擴充或改良設備。

台銀、交銀、中國商銀共同提出“三方融資協議書”草案，並經高鐵局修正完畢。

***88/06/05**

劉泰英指出，若台灣高鐵無法如期興建、或中途被迫無法完成時，政府就必須出面承接，與其如此，不如由政府或央行出資新台幣一千億元“借”給台灣高鐵聯盟，以做為向金融機構融資借貸的“保證”。

但依中央銀行法規定，央行融資對象，僅限於銀行金融機構與政府機關，不能對特定民營企業投資，因此並無法源依據。

***88/06/10**

台灣高鐵公司董事長殷琪要求行政院長出面協調高鐵融資問題，強調如果三方融資協議、聯合授信契約不能在七月底前解決，台灣高鐵可能會根據政府應辦事項執行備忘錄，在八月一日提出解約；而高鐵局則表示，融資問題不在政府應辦事項中，依合約規範，政府如不能協助取得融資，屬於除外情事處理，不代表台灣高鐵就有解約權。

***88/06/14**

交通部同意銀行團的要求，一旦台灣高鐵公司發生利息逾期未繳等違反聯合授信合約時，經交通部通知台灣高鐵公司，三個月仍不見改善時，即視同台灣高鐵公司違反高鐵合約，屆時交通部應立即終止高鐵合約，強制收買高鐵。

***88/06/15**

機電系統採購截止投標，歐、日兩大高鐵團隊均遞送標單，並取得當地政府的首肯，表明在確定成為系統供應商後，願意搭配鉅額出口信貸，殷琪表示，未來三個月將分技術、價格標進行審標，預計九月底前決標。

***88/06/16**

高鐵融資三方代表對於融資問題達成共識：

- 1.違反授信合約的改善期限（強制收買期限），考慮到銀行團要求，從九個月改為六個月。未來台灣高鐵公司若違反授信合約重大事項致啟動違反興建營運合約時，除違反授信合約之改善期間為三個月外，台灣高鐵公司可考慮依獎參條例規定自停止興建或營運之一部或全部後，所享有之改善期間權利，自願由六個月縮短為三個月，使自違反授信合約起，高鐵公司上述兩項改善期間，合計由九個月縮短為六個月。
- 2.如果六個月的限期內無法改善，對如何中止合約的細節處理，三方達成共識。
- 3.銀行團與高鐵公司要聯合找一個具公信力的鑑價公司，在每一段工程進行時，都進行鑑價，將來如有涉及需償還銀行資金時，以當初鑑價的價格為準。
- 4.如遇有不可抗力發生，損失由政府方面承擔，但在界定是否為除外情事的期間，相關的利息負擔將以記帳方式處理。

***88/06/30**

台灣高鐵公司以政府耗時一年辦理政府應辦事項，造成高鐵工程延誤而考慮向交通部求償；高鐵局官員指出，高鐵興建時程延後，主要是台灣高鐵公司自有資金籌措發生困境，影響銀行團融資談判，因沒錢而發包受阻，機電系統也遲遲不敢確定，將延後通車責任歸咎交通部並不合理。

***88/07/13**

召開協調委員會，台灣高鐵草擬“約定書”，確保彼此權利義務，如政府應辦事項後續處理時限不能符合台灣高鐵的要求，其所增加的工程成本，

交通部應在一定期限內支付給台灣高鐵。

但該提案不被交通部接受，改以簽定書面結論方式取代約定書，將在廿五日前召開協調委員會，在會中正式簽署。

***88/07/22**

交通部及台灣高鐵就政府應辦事項結案程序進行會商，除管線遷移、南科環保標準未定外，其餘廿六項均告結案，台灣高鐵將決定是否在八月一日動用解約權。

***88/07/28**

第三次協調會，就「政府應辦事項備忘錄」書面結論事宜作最後確認，處理台灣高鐵提出的六項協調事項：政府應辦事項、融資問題、三方契約、主計畫時程、工程經費、請求賠償。台灣高鐵要求，明年三月三十一日前，若台灣高鐵、交通部與聯貸銀行團無法簽定三方契約，台灣高鐵與交通部應立即終止合約，並視無法解決融資問題為合約除外情事，交通部應歸還台灣高鐵一百五十億元履約保證金。但協調結果為，台灣高鐵公司應提協調委員會解決。

***88/07/31**

台灣高鐵因政府應辦事項未實質辦妥，提出解約，交通部與台灣高鐵簽署備忘錄修訂條款，把解約權行使期限延長兩週，未來兩週把相關問題提交跨部會小組討論，主要是解決融資問題，「融資不成能否直接視為除外情事，不必歸責於台灣高鐵？」

***88/08/07**

召開高鐵融資協調會議，決定：

1. 高鐵融資適用的營業稅稅率，必須在銀行打消呆帳後才能由 5% 降至 2%。
銀行業營業稅率自 87 年 7 月 1 日起由 5% 降為 2%，依修正營業稅法：「應自本條文修正施行之日起四年內，就其經營非專屬本業以外之銷售額 3% 之相當金額，依目的事業主管機關之規定，沖銷各業逾期債權或提列備抵呆帳。其在期限內所沖銷或提列之金額未符目的事業主管機關之規定者，應另就其未符規定部分之銷售額，按 3% 徵收營業稅」（第十一條第三項）之規定，係用以沖銷逾期債權或提列備抵呆帳。
2. 成本超支時，原本規定由聯貸銀行與台灣高鐵協商適當的資金來源，如果協商不成，則必須由台灣高鐵公司以股本支應，會議中則決定，只要台灣高鐵將股東權益佔總資產比例維持在 25% 以上，可自行向海內外募集資金，不一定要與原融資銀行團協商資金來源，使台灣高鐵在籌資時更具有自主性及主動權。
3. 台灣高鐵在興建期間發行指定用途公司債，須先從融資 2800 億元額度中扣除，而發行公司債後，若仍發生超支情況，則可自行向海內外籌資，但是股東權益佔總資產比例，仍必須維持在 25% 以上。

***88/08/11**

高鐵融資問題擺不平，銀行團希望政府承受金額應以高鐵公司未清償債務餘額為準，而非以政府收買價金為準。三方協議中，亦對收買價金小於授信餘額時的處理機制作了明確規範，但高鐵局主張，中間差額應由台灣高鐵支付銀行團；但銀行團則要求政府應全額負擔高鐵融資債務，如有差額應由政府出面向台灣高鐵追討，而非銀行團的責任。

***88/08/12**

交通部及銀行團達成共識，1.聘請雙方認可的鑑價公司對於工程進度所花費用進行鑑價，2.銀行團融資額度在政府強制收買價金範圍內，政府強制收買價金扣除利息，必要費用與損害賠償金額後不低於銀行授信餘額，3.萬一融資不成，經六個月無法確認責任歸屬時，交通部同意返還台灣高鐵一百五十億元履約保證金，但不再接受台灣高鐵相關支出等求償。

***88/08/13**

- 1.交通部與台灣高鐵公司先簽訂興建營運合約協議書，約定 89 年 3 月 31 日若高鐵融資不成，半年內確認非台灣高鐵故意阻撓，即返還一百五十億元保證金，且銀行融資金額以 2800 億元為下限。
- 2.交通部與台灣高鐵及銀行團再簽訂三方融資契約，先由三方代表簽署第一頁，未來內容將隨融資議約進度配合修改，直到銀行團籌組完成，簽訂授信合約後，才正式簽署三方契約全部條款。
- 3.行政院長表示，我國有能力供應 2800 億元的融資，不需要向國外借貸。
- 4.通車時間由原本的 92 年 7 月延至 94 年 10 月。

***88/09/15**

台灣高鐵公司將正式的主計畫時程提送交通部高鐵局及銀行團，確定 89 年 3 月開工，機電系統 89 年 1 月 31 前確定，軌道工程民國 93 年底完工，民國 94 年 5 月初開始系統測試，通車日期以 94 年 10 月 31 日為準。

***88/10/01**

原定九月底決標的高鐵機電採購案，因相關審標作業尚未完成，且受九二一大地震影響，台灣高鐵決定延後決標。相關官員擔心台灣高鐵每次預定計畫進度都落後，恐對融資不利。

按台灣高鐵的說法，目前相關高階主管都在中區災區坐鎮，協助救災，因此現階段還無法決標。

***88/10/02**

由於九月二十一日發生大地震，交通部表示，如果高鐵 BOT 案相關公共工程受到救災行動與經費籌措影響，台灣高鐵公司可以提出延長特許期的要求，與交通部協商解決，以免其權益受損；台灣高鐵公司表示，台灣高鐵將在交通部確定的公共工程預算裁減方案定案後，再評估是否提出延長特許期的要求。

***88/10/19**

台灣高鐵總聯貸金額由 2800 億元提高至 3083 億元，理由：1、高鐵延後一年動工，致整個興建成本及工程發包經費提高，通車時間隨之延後至 94 年 10 月，總興建成本已由原先規畫的 3258 億元提高至 3720 億元；2、對外機電系統採購成本，隨台幣幣值走貶而增加，台幣匯率計算基準相對貶值近 10%，成本上揚（原先以 NTD29/1\$ 計算，目前約為 NTD31.765/1\$）。為避免財務槓桿過高，台灣高鐵也打算將自有資本提高 150 億元，以說服銀行團提高參貸額度。

***88/10/23**

高鐵工程款將由 3259 億元增加到 3720 億元，台灣高鐵自有資金增為 1321 億元，融資額度由 2800 億元增為 3083 億元，增加的 283 億元為銀行自有資金部分。但依規定未來交通部收買上限為 3259 億元，銀行希望此一強制收買上限能配合工程款提高而調整。

核心機電系統將在今年底確定選擇歐洲或是日本系統，也就是年底決

標，明年 1 月完成議約。

***88/10/25**

召開高鐵融資首次聯貸會議，共有 47 家國內外銀行參加聯貸，有關新增四百餘億元的資金籌措計畫，台灣高鐵計畫以融資方式增貸 283 億元，自有資金則增加 102 億元，其餘靠利息收入支應。

台灣高鐵規畫在 89 年初再增資 100 億元，將股本擴充到 300 億元，並自民國 90 年起，連續三年大規模增資，90 年和 91 年各增資 250 億元，92 年增資 300 億元，是資金需求最大的三年。按規畫，高鐵融資的還款期限為 20 年（寬限期 6 年），以半年為一期。

而在自有資金的籌措上，台灣高鐵計畫在 90 年申請上市，向社會大眾集資；另在股東結構上，機電系統廠商預計投資 10%、公營事業投資 20%，民營企業占 60%，員工和社會大眾占 10%。

***88/11/08**

台灣高鐵公司調高高鐵總工程經費一事，高鐵局長廖慶隆表示，民間廠商出資額度變動不在政府管制範圍內，但政府強制收買價金是按當初投標的標單報價為準，因此強制收買金額仍維持在 3259 億元不變。

按台灣高鐵財務規畫，高鐵總資金需求由 4326 億元調高為 4464 億元。

***88/11/10**

高鐵機電標採購案，歐、日系統商在 88 年 6 月提出第一次技術標和價格標之後，台灣高鐵公司繼 9 月 17 日要求兩家團隊重提標單之後，又再度要求兩團隊於 12 月 3 日之前重提報價。

***88/11/29**

台灣高鐵聯貸案主辦銀行召開高鐵聯貸案擴大說明會，敲定高鐵聯貸案金額 3083 億元，預訂 89 年 1 月底完成簽約手續。

各銀行高層主管表示，聯貸主辦銀行能在三方合約中，爭取到相關的附帶條件，在高鐵興建期間，倘若貸款人發生問題，政府會在六個月內要求貸款人改善，如果無法改善，政府將承擔撥款契約之債務，且政府承擔之債務將不低於銀行的撥款金額，在債權獲得確保後，各銀行的參貸意願亦相對提高許多。

***88/12/03**

台灣高鐵機電系統投標作業完成，歐日兩大系統的投標書中，除了機電系統的價格外，還包括承諾投資台灣高鐵的股權額度，以及當地政府所能提供的出口信用貸款額度與條件。而台灣高鐵公司考量匯率變動造成採購成本提高，機電系統所需經費由 790 億元提高為 950 億元。

***88/12/28**

高鐵機電標決標，台灣高鐵公司宣布，綜合評估技術、價格條件、財務融資及維修服務後，日本新幹線 700E 系統獲選為高鐵機電系統最優議約對象，預訂 89 年 1 月底前完成議約並簽署合約，如果到時候談判不成，再改與歐洲高鐵聯盟議約。

而原為台灣高鐵公司合作伙伴的歐洲高鐵聯盟獲知高鐵機電系統最優議約對象改變後，表達強烈的失望。

***89/01/02**

高鐵機電採購案，因歐洲高鐵喪失優先議約權，整個事件有可能發展成繼捷運馬特拉事件之後的國際商務糾紛案，台灣高鐵公司決定將公布審標報

告書，以昭公信。儘管台灣高鐵一直是以「歐洲高鐵」作為參考系統，但於 86 年底與交通部議約時，即在「高鐵興建營運合約」中明訂，台灣高鐵公司可以更換系統，但須經政府核准。

***89/01/05**

日本的「國際協力銀行」(前身為日本輸出入銀行)將與日本大型銀行合作，對台灣高鐵公司提供總額 3000 億日圓的融資，並由台灣大型銀行提供貸款保證。

***89/01/10**

高鐵第一批土建工程標完成合約簽署，台灣高鐵公司表示高鐵將如期於民國 94 年 10 月底完工通車。核心機電系統也開始展開議約工作，銀行團聯合授信預計 1 月底或 2 月初就可以簽訂融資合約。

***89/01/13**

台灣高鐵公司更換高鐵機電系統，引發歐洲高鐵聯盟不滿而採取法律行動，向台北地方法院提出對台灣高鐵公司假處分，台灣高鐵公司表示此舉不影響與日本新幹線進行的議約工作。交通部則表示，對於歐洲高鐵聯盟與台灣高鐵公司於 1997 年 1 月所簽訂的策略聯盟協議內容並不清楚，無從評論誰對誰錯，且高鐵為 BOT 計畫，民間業者為計畫投資者與執行者，站在「在商言商」立場，民間業者只要不違反官方的要求，有權利作最有利於自己的決定。

***89/01/22**

台灣高速鐵路 3083 億元聯貸案，台灣高鐵公司預定在 2 月 2 日與銀行團簽約，台灣高鐵將在簽約後九個月內動用融資。交通部指出，2 月 2 日將簽

訂的還有主辦銀行與聯貸銀行間的參貸合約，以及銀行團、台灣高鐵與交通部共同簽訂的三方契約。

高鐵 3083 億元的聯貸金額主要是來自經建會核定的國內中長期資金融通 2800 億元及履約保證金 150 億元，其餘不足資金可能洽壽險業融通，由銀行出具保證，或由銀行以自有資金支應。

***89/02/02**

台灣高鐵公司與交通部、交通銀行和台灣銀行等二十五家聯貸銀行簽約，正式簽署 3,233 億元聯貸授信合約，台灣高鐵公司董事長殷琪表示，未來將申請股票上市。另外同時也簽署融資機構契約，由三家聯貸主辦銀行與富邦商銀、聯邦銀行、合庫、土銀等二十五家參與聯貸的銀行共同簽署。而 3,083 億元的三方契約，則由交通部長林豐正、殷琪、銀行團代表梁成金共同簽署。

二、台北國際金融大樓工程記事

***86/01/27**

亞太金融中心「台北國際金融大樓」設定地上權開發案三讀通過，權利金 103.5 億，地上權期限最長 70 年。

***86/05/05**

公開招標，預定 7 月 7 日截止投標，7 月 12 日開標，台北市政府初步估計工程經費約新台幣 360 億元，投資人提供自有資金 168 億，經建會中長期基金 142 億，行政院開發基金 50 億低利融資。（決標後，得標之中華開發團隊估計總工程經費約新台幣 386 億元）

共有七個團隊投標，分別為中華開發、統一集團、富邦集團、中華工程、宏福集團、東聯開發、漢華企業，第一階段為技術標，第二階段為價格標。得標者需成立新公司，與台北市政府簽合作開發經營契約，新公司的實收資本額不得低於 40 億元。

***86/07/12**

由中華開發領軍的「台北國際金融大樓企業聯盟」以高於底標一倍的 206 億元價格得標，將於 10 日內與台北市政府完成協議並簽訂合作開發備忘錄，規畫案三個月內定案，一年內動工，施工期約三、四年，預訂 91 年落成啟用。投資效益方面，中華開發初步估計十年內可開始回收，投資報酬率約 17%~20%。

中華開發主導的投標團隊將共同投資 50 億元成立台北國際金融中心開發公司，以 206 億元的權利金交換 70 年（民國 86 年 11 月 24 日至民國 155 年）的土地使用權，未來得標團隊自行建造金融大樓，每年依當年度地價稅的 2% 繳交土地租金，就可全權經營台北國際金融大樓 70 年。市府預定在 86 年 7 月 14 日、86 年 7 月 21 日與得標團隊協商，7 月 22 日簽合作開發備忘錄，10 月 20 日正式簽地上權契約。

***86/07/22**

台北市政府、中華開發、證券交易所簽署合作開發備忘錄，內容：證交所保證進駐 15 年，10 月 20 日由三方負責人簽訂設定地上權合約，權利金須於設定地上權後五日內付清。證交所出資五億元，擁有 5% 股份。

***86/10/20**

台北市長陳水扁、台北金融大樓公司董事長鄭世松簽下「開發經營契約」

和「設定地上權契約」，預計民國 87 年初動工，民國 89 年底完工。

***86/11/05**

台北國際金融大樓 272 億元聯貸案，完成銀行團籌組工作並舉行簽約典禮，共有國內 28 家銀行參貸，主辦銀行台北銀行參貸 52.22 億元，其餘各銀行參貸 8~20 億元之間。

***87/01/13**

舉行動工典禮，預定民國 91 年完工啟用。

***88/04/27**

主體結構工程決標，日本熊谷組領軍的團隊以技術能力及 193 億 8 千 8 百萬最低價得標，預定民國 91 年 10 月完工。

***88/07/27**

民航局公佈台北金融大樓最大高度為 328 公尺。

***88/08/09**

台北國際金融大樓的高度確定由 508 公尺降至 391.8 公尺，樓層由原訂的 101 層降為 90 層，金融大樓公司並承諾在徵求股東同意後，不再要求任何補償。預訂民國 92 年 3 月完工。

第五章 國內外 BOT 個案比較

本研究將於本章中，根據第三章中的英法海底隧道及香港、澳洲的 BOT 執行流程，與台灣高速鐵路作一比較。

第一節 台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較

本研究根據所蒐集到的英法海底隧道個案，就其關鍵性項目與台灣高速鐵路 BOT 案作一比較（見表 5-1）。

一、甄審時間

英法海底隧道 BOT 案自投標文件截止收件日至決標日歷時將近三個月；台灣高速鐵路投資案自投標文件截止收件日至決標日歷時約一個月，這一個月中進行的工作包括兩合格申請人向技術評審委員會作投資計畫書簡報、合格申請人就高鐵局人員（含總顧問）有疑異之處提出澄清說明。

二、得標因素

據英法政府表示 CTG-FM 得標的主因是：

(一)所提的財務計畫可行及健全（後來雖然發生成本超支的問題，但成本超支乃來自於工程風險而非財務風險，CTG-FM 在提投資計畫書時，財務風險的分攤已很明確）。

(二)施工技術較成熟。

(三)工程構想較安全且不需考量海流、風、及外物的影響，不易受破壞。

而台灣高速鐵路 BOT 案甄審委員會決議，中華開發公司和台灣高鐵企業聯盟兩合格申請人在興建能力、營運能力、公司組織健全性及財務計畫可行性等項目，皆符合政府要求，但在要求政府投資額度一節，台灣高鐵企業聯盟要求政府投資額度為負 1,057.02 億元，中華開發公司要求政府投資額度為 1,495 億元，經就兩家合格申請人所提投資計畫及財務面條件綜合評審，評定台灣高速鐵路企業聯盟為最優申請人。

三、與政府簽約之時程

英法海底隧道 BOT 案於 1986/1/20 決標後，英法政府於 1986/2/12 簽訂協議授予 CTG-FM 特許權，1987/7 /29 兩國國會通過該協議，兩國政府與特許公司歐洲隧道公司（Eurotunnel Corporation）簽訂興建營運合約。

而台灣高速鐵路 BOT 案的簽約時程如下：

- (一) 交通部與台灣高鐵企業聯盟於 1997/12/10 完成議約，雙方訂於 1998/1 簽約，但因台灣高鐵企業聯盟尚未成立公司而延後簽約。
- (二) 交通部與台灣高鐵公司於 1998/7/23 簽署「興建營運合約」及「站區開發合約」，同時並簽署「政府應辦事項備忘錄」及「合約執行備忘錄」，若政府於一年內未辦妥政府應辦事項，台灣高鐵公司可以提出解約，政府須返還 150 億元履約金及相關費用。
- (三) 台灣高鐵公司於 1999/7/31 宣佈因政府應辦事項未實質辦妥，將向交通部提出解約，經協調結果，交通部與台灣高鐵公司於 1999/7/31 簽署「備忘錄修訂條款」將解約權行使期限延長兩週。
- (四) 交通部與台灣高鐵公司於 1999/8/13 簽署「興建營運合約協議書」，

約定若台灣高鐵公司與銀行團遲至 2000/3/31 仍未簽署授信契約(融資額度至少應為新台幣 2,800 億元,保證金額度為 150 億元),台灣高鐵公司有權提出終止興建營運合約之要求,而台灣高鐵公司向政府請求補償。但若融資不成係因台灣高鐵公司故意阻撓所致者,交通部亦有權沒收台灣高鐵公司所提交之履約保證金。

四、融資過程

英法海底隧道 BOT 案之特許公司在獲選為專案公司之前,主辦銀行即已取得 33 家銀行的融資意願書 (letters of intent),承諾貸款 43 億英鎊,且 1987/7/29 年特許公司和英法政府簽約之後,隨即於 1987 年 9 月完成銀行團籌組,並於 11 月和 130 家聯貸銀行簽訂融資契約,融資過程尚稱順利。

而台灣高速鐵路 BOT 案由於銀行團擔心政府強制收買價金扣除必要費用、損害賠償金額及利息之後,有低於銀行團授信額度的可能,在此種債權無法確保之情況下,各行庫參貸意願不是很濃厚,2,800 億元的融資遲遲無法完成,甚至成為台灣高鐵公司是否解約的關鍵因素之一;後經交通部、台灣高鐵公司及銀行團三方協商,政府同意訂定必要費用、損害賠償金及利息等扣除金額的上限,使減掉扣除額後的強制收買金額不會低於融資金額。由於此舉等同於政府保證,銀行授信風險幾乎接近於零,原先參貸意願不高的國內銀行,融資意願已顯積極,台灣高鐵公司及銀行團已於民國八十九年二月二日完成授信合約的簽約手續。

五、政府的角色

英法海底隧道案中,英法政府保證 33 年內未經歐洲隧道公司同意,不興建第二條橫越英吉利海峽之隧道,且給予歐洲隧道公司自由經營英法海底隧

道的權利，隧道的通行費率可以自由調整，營運政策可以自行訂定，；另外政府雖不提供財務擔保，但英國鐵路公司和法國鐵路公司都和歐洲隧道公司簽定長期使用契約以支持預估之交通流量的達成，而此兩家公司皆是由英法政府出資或補助，因此歐洲隧道公司實質上獲得政府的間接財務支持。

而台灣高速鐵路 BOT 案中，政府同樣保證未來 30 年內不興建第二條高速鐵路，並承諾在高速鐵路正式動工興建前，先辦妥 28 項政府應辦事項；在融資方面，政府協調經建會透過「中長期資金運用辦法」提供 2,800 億元融資，並在獎參條例第二十六條¹中排除銀行法第三十三條之三²有關銀行對單一客戶的授信限制問題。

¹ 獎參條例第二十六條：主管機關視交通建設資金融通之必要，得洽請金融機構給與本條例所獎勵民間機構長期優惠貸款，其貸款期限及授信額度不受銀行法第三十三條之三、第三十八條及第八十四條之限制。

² 銀行法第三十三條之三：中央主管機關對於銀行就同一人或同一關係人之授信或其他交易得予限制，其限額由中央主管機關定之。

表 5-1 台灣高速鐵路 BOT 案與英法海底隧道 BOT 案比較表

個案名稱	The Channel Tunnel 英法海底隧道	台灣高速鐵路
公告招標日期	1985/3	1996/10/29
決標過程	1985/10/31 截止收件 1986/1/20 決標	1997/8/31 截止收件 1997/9/25 決標
得標團隊	CTG-FM(由英國海峽隧道集團 (Channel Tunnel Group)和法國 France Manche 合組)	台灣高鐵企業聯盟(由大陸工 程、長榮、東元、太電、富邦合 組)
決標關鍵	1.財務計畫可行及健全 2.施工技術較成熟 3.工程構想較安全且不需考量 海流、風、及外物的影響，不 易受破壞	兩合格申請人在興建能力、營運 能力、公司組織健全性及財務計 畫可行性等項，皆符合政府要 求，但在要求政府投資額度一 節，台灣高鐵聯盟條件較優，故 評定台灣高速鐵路企業聯盟為 最優申請人
興建項目	兩座火車專用隧道與一座供安 全及維修用的服務性隧道，全長 50 公里	由台北到高雄的高速鐵路，全長 345 公里

(接下頁)

表 5-1 台灣高速鐵路 BOT 案與英法海底隧道 BOT 案比較表 (續)

個案名稱	The Channel Tunnel 英法海底隧道	台灣高速鐵路
議約過程	1986/1/20 決標後，英法政府於 1986/2/12 簽訂協議授與 CTG-FM 特許權，1987/7/29 經國會批准，完成簽約 (決標至簽約間隔約一個月)	1. 於 1997/12/10 完成議約，訂於 1998/1 簽約，因台灣高鐵未成立公司而延後簽約 2. 於 1998/7/23 簽署興建營運合約及站區開發合約，同時簽署政府應辦事項備忘錄及合約執行備忘錄，若一年內未辦好政府應辦事項，台灣高鐵公司可以提出解約，政府須返還 150 億元履約金及相關費用 3. 於 1999/7/31 簽署「備忘錄修訂條款」將解約權行使期限延兩週 4. 於 1999/8/13 簽署「興建營運合約協議書」，約定 2000/3/31 若融資不成則可以解約，政府須返還 150 億元履約金，但台灣高鐵不可求償相關費用
融資過程	1. 融資機構積極參與議約過程 2. 得標前融資安排已相當具體，包含 43 億英鎊的承貸額度 3. 簽約後四個月簽訂融資契約	1. 議約時融資機構僅以第三者的身份參與 2. 簽約後歷一年半 (至 2000/2/2) 才完成授信合約簽訂，融資金額 3,222 億元

(接下頁)

表 5-1 台灣高速鐵路 BOT 案與英法海底隧道 BOT 案比較表 (續)

個案名稱	The Channel Tunnel 英法海底隧道	台灣高速鐵路
政府的角色	1.英法政府保證 33 年內不興建第二條橫越英吉利海峽之隧道 2.政府不提供財務擔保(但英國鐵路公司和法國鐵路公司都和 Eurotunnel 簽定長期使用契約支持交通流量預估的達成。而此兩家公司皆由英法政府出資或補助,因此 Eurotunnel 實質上獲得政府的間接財務支持)	1.台灣政府保證未來 30 年內不興建第二條高速鐵路 2.排除計畫融資障礙,提供租稅優惠 3.簽訂政府應辦事項備忘錄 4.政府保證強制收買價金扣除必要費用及損害賠償金額後,不會低於授信金額

資料來源：本研究整理

第二節 台灣高速鐵路 BOT 案執行流程與香港 BOT 執行流程之比較

本研究將香港 BOT 執行流程與台灣高速鐵路 BOT 案執行流程之特色作一比較(見表 5-2)。

一、最高權力機構

由於政治環境因素,香港的 BOT 架構中最高的權力機構為行政局(相當於我國的行政院),負責制訂 BOT 政策、制訂計畫主要條件及規範(RFP)、審核議標原則、評審 BOT 評標結果,最後並負責批准運輸科對於評標結果的最終報告。

台灣高鐵案中負責處理各項事務、與特許公司及各相關行政單位協調、與特許公司簽約的是交通部，而交通部高速鐵路工程局（簡稱高鐵局）是交通部的代執行機關。

二、負責評標機構

香港的 BOT 流程中，運輸科在綜合由財政科、經濟科、地政科、律政署及路政署等支援單位之處得到的資訊後，進行招標、評標、談判、編寫最終報告及執行 BOT 計畫。

台灣高速鐵路 BOT 案中，由高鐵局邀集數位官方代表及民間企業負責人，依「獎參條例」第三十七條³及「交通部民間投資交通建設案件甄審委員會組織及評審辦法」籌組甄審委員會參與評審。

香港的 BOT 流程中，沒有甄審委員會的設置，全部過程係依據政府正常行政程序執行；台灣高速鐵路 BOT 案中，設置甄審委員會，負責評選最優申請人，甄審委員會於申請人與主辦機關完成興建營運合約之簽訂後即裁撤。

三、評標作業

香港的評標作業分為二階段，在招標之後，先進行初步評標，決定議標策略，經行政局審議同意之後，同時與多個投標商進行交叉談判，若談判過程中有新的重大事項發展，則向行政局請示，若否則繼續進行議價、評標作

³ 獎參條例第三十七條：主管機關為審核申請案件，應設甄審委員會，就申請人之興建能力或營運能力、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，依公平公正之原則，擇優評審之。

業，至最終報告（決標）結果出爐，經行政局批准後，確定得標廠商。

台灣的甄審作業亦分二階段進行。第一階段為資格審查，主要為徵求有意願投資者，就申請人能力及其所提出之企劃書進行審查，評定合格申請人。第二階段為綜合甄審，邀請合格申請人進行投資計畫之協商、提出投資計畫書以進行甄審，甄選出最優申請案件。

香港與台灣的 BOT 評標作業同分為二階段，唯差異之處在於香港每至一重要決策點時，皆須交由最高權力機構行政局批准，台灣則是甄審委員會有絕對的決策權。

四、評標效力

香港的 BOT 流程中，是由多個部門共同參與，有財政科、經濟科、地政科、律政署、路政署等，最後的評標/推薦工作由運輸科制定及負責，但運輸科的重要決定仍須呈請行政局審議，不論是初步評標或是最終報告（決標），都須經行政局批准。

台灣高速鐵路 BOT 案中，交通部擬訂評定最優申請案件之評決方法及評審時程，經甄審委員會審議並公告之；甄審委員會於收受申請案件之後，依評決方法及評審時程進行審查，決定最優申請人之後，逕行令其與交通部進行議約。

五、是否特別立法

由於香港在法律體制上是屬於英美法系，為個案立法是很普遍的作法，當運輸科的決標最終報告經行政局批准，再經最後的評標及草簽作業，律政署便著手草擬 BOT 法例（含特許權契約），提交立法局三讀，經三讀通過之

後，才是正式簽約。

台灣是屬於大陸法系國家，為個案立法耗時冗長，目前高速鐵路 BOT 案所依據的法律是「獎勵民間參與交通建設條例」，該法是廣義的規範民間參與投資交通建設；另「促進民間參與公共建設法」日前才經立法院審議通過。

表 5-2 香港 BOT 與台灣高速鐵路 BOT 執行流程之比較

國家或個案名稱	香港 BOT 流程	台灣高速鐵路 BOT 流程
最高權力機構	行政局	交通部
負責評標	運輸科	甄審委員會
評標作業	兩階段：初步評標、最終報告（決標）	兩階段：合格申請人、最優申請人
評標效力	須經行政局批准	甄審委員會決議即可
是否特別立法	個案立法	沒有個案立法，適用「獎勵民間參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」
議約對象	與多個投標商同時進行談判、議約	與最優申請人進行談判、議約

資料來源：本研究整理

第三節 台灣高速鐵路 BOT 案執行流程與澳洲昆士蘭省 BOT 執行流程之比較

本研究將澳洲 BOT 執行流程與台灣高速鐵路 BOT 案執行流程之特色作一比較（見表 5-3）。

一、設有專責組織

澳洲在執行 BOT 的過程中，有主要的執行機構 - 基礎建設協調委員會（ICC），當主辦機關或民間部門對於某基礎建設欲採用民間參與的方式時，ICC 負責評估主辦機關或民間部門的提案是否具有可行性，建議 BOT 案進行的程序，並給予主辦機關甄選最優投資人的建議。

而台灣的 BOT 程序中，並沒有專責組織的設置，以高速鐵路一案為例，主辦機關是交通部，高速鐵路工程局為交通部的代執行機關；而國際金融大樓一案的主辦機關是台北市政府。

二、沒有甄審委員會

澳洲的 BOT 執行流程中，沒有甄審委員會的設置，最優投資人的甄選是由該基礎建設的相關主管機關考量 ICC 及公共基礎建設工作小組的意見後決定，再送交內閣通過。

台灣的 BOT 執行流程中，於公告招標後即設立甄審委員會，負責最優申請人的甄選工作，且甄審委員會的決策不需再經過其他單位核准。

表 5-3 澳洲 BOT 與台灣高速鐵路 BOT 執行流程之比較

國家或個案名稱	澳洲 BOT 流程	台灣高速鐵路 BOT 流程
---------	-----------	---------------

從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計

專責組織	ICC	沒有專責組織
甄審委員會	沒有甄審委員會	設置甄審委員會
評標效力	需經內閣同意	甄審委員會決議即可

資料來源：本研究整理

第六章 從台灣高鐵案之經驗探討我國 BOT 法制之檢討

第一節 前言

公共工程建設具有投資大、風險高、回收較慢等特質。雖然未必所有公共工程均有很高的報酬率或自償率，但它們多可創造出相當大的外部效益與社會利益。有鑑於此，政府為加強民間參與重大公共建設之意願，近年來致力於引進國外盛行之 BOT (Build-Operate-Transfer) 的模式，希望藉著這種新興的公私部門合作方式，引進民間之技術、能力及效率，以提升公共建設之品質並增加其所帶來的社會福祉。

為了加強民間參與 BOT 計畫之意願，政府首先於民國八十三年公布「獎勵民間參與交通建設條例」，提供多種獎勵措施，包括：協助民間取得私有土地、提供長期資金融資及租稅優惠等等。政府提供這些實質的獎勵措施，無非是因為公共建設本身具有促進公益之目的，希望能經由公共建設提供之公共服務使全民獲益。另一方面，為了避免民間業者所追求之私益與政府機關所代表之公益無法平衡，政府機關對於該公共建設之興建營運事項施以適當之監督，使民間興建之公共建設能夠健全持續的運作，以達到公益與私益兼顧之「雙贏」局面。

但是我國第一個以 BOT 模式所推動的台灣南北高速鐵路投資案，其進展卻不如當初所預期的樂觀，從融資擔保的問題、強制收買條款的訂定，到政府應辦事項是否完成，台灣高鐵與交通部之間始終爭議不斷。也引起了各界對於 BOT 此種公共建設興建營運模式之疑慮，而政府為了因應未來此種由民

間參與的公共建設再生紛爭，也開始對相關之法規、命令不停的增訂研修，如「促進民間參與公共工程建設法」、「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」、「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」等。然而由台灣高鐵案所衍生出若干之問題是否能因此迎刃而解，並於將來的 BOT 案中不再發生，或是將產生更多的問題，仍有討論之空間。本章將以台灣高鐵案之經驗為基礎，來檢討我國現行 BOT 法制之得失。

第二節 立法策略—「通案立法」或「專案立法」？

政府為促進經濟發展，自民國六〇年代以來，大多採取推動重大公共工程建設的方式來刺激內需，進而提升我國之經濟成長率。此項作法向來都有其一定的成效，但近年來政府推動的公共建設因為財團炒作土地、行政部門忽視環保問題，再加上長久以來工程招標的弊病，致使此種振興經濟、提升人民生活水準的方案遭逢瓶頸，於是源自於英國的 BOT 此種重大公共工程的模式遂被引進國內，政府首先立法通過的是「獎勵民間參與交通建設條例」，也就是希望藉此利用民間的力量來完成重大的交通建設，但自從高鐵案、中正機場捷運案後，此項法案適用範圍太小等種種不足缺漏之處一一被發現，再加上民國八十五年底國發會決議修法並擴大「獎勵民間參與公共建設條例」，立法院於是在民國八十八年一月快速通過「促進民間參與公共建設法」，以展現其以 BOT 的方式推動公共工程之決心。此一促參法乃用以取代原先的獎參條例，以宣示政府本於「民間最大的參與」及「政府最大的審慎」兩大原則，落實民間參與公共建設政策之決心。

由以上的介紹中，我們可觀察到的是政府對於此種民間參與公共工程的 BOT 方式，在立法政策上前後採取的都是「**通案立法**」的方式，此乃有鑑於我國政治生態之考量，在立法效率不彰的今天，達到「畢其功於一役」的立法經濟目的。但是應注意的是，此種立法政策一方面須就所有公共建設之民間參與做一原則性的規定，一方面又須保持條文之彈性，以適用於各種性質不同之計畫與部門，從而法律中即無法針對個別計畫之特性作細膩之規範，造成在此種簡單、大略的法制架構下，大多需倚靠主管機關的判斷能力及執行能力，此點在我國現行行政體系對於 BOT 此種新興的公共工程的興建營運方式仍不甚熟稔之現狀下，似乎有窒礙難行之處，而且因為 BOT 模式強調的公共建設「**市場化**」與「**民營化**」概念又與傳統法制概念迥異，因此當主管機關嘗試將基於通案考量而制訂抽象的法律條文落實於具體的合約條款時，將無可避免地產生重大政策或法制上的爭議。而若採取如外國立法例，以「**專案立法**」的方式，針對每一個個案先加以仔細評估，再制訂符合其特性的法案，雖然對於立法經濟有所妨礙，但可解決更多因個別不同性質的公共建設所衍生出之獨特問題，此種立法策略採行的地區有香港的「**大欖隧道及元朗引道條例**」、英國等。比較通案立法及專案立法兩種立法策略，以長遠的角度來看，似以「**專案立法**」之方式較能解決各種不同的公共建設所面臨土地取得、租稅減免、資金來源等種種問題，而可為我國往後立法之借鏡。

第三節 修法建議

一、促進民間參與公共建設法

如前所述，促進民間參與公共建設法（以下簡稱「促參法」）乃是政府為取代獎勵民間參與交通建設條例（以下簡稱「獎參條例」）所制訂之法案，其大體參考援用獎參條例之體例以期妥適銜接兩法之關連，其立法理念更在制訂符合國際規範之基本法而加強核定計畫之融資可能性，以強化民間投資意願，及建立政府配合之有效機制。促參法之擬定對於民間機構參與公共建設、公共利益之提升，有其重大不可磨滅之意義，然而獎參條例中若干問題似未因促參法之擬定而獲得全盤之解決與釐清，以下就促參法提出幾點修正之建議：

（一）關於區段徵收之部分（促參法第十九條）：

促參法第十九條第一項規定：「以區段徵收方式取得公共工程建設所需用地，得由主管機關洽請區段徵收主管機關先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿一年內，發佈實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。」此條規定主要承襲獎參條例第十二條關於區段徵收之規定而來。而目前我國區段徵收制度，主要是作為都市開發之手段（平均地權條例第五十三條第一項），而依據都市計畫法五十二條之規定，各級政府於徵收私有土地時均應先擬定或變更都市計畫後，方能為之。而促參法此種反其道而行，先畫定一定區域先行實施區段徵收，於徵收後區域內土地所有權均已歸公有，而後再擬定或變更都市計畫，有學者指出會產生下列之弊病¹：

¹ 九二一重建條例草案之檢討，月旦法學雜誌 第 56 期，2000/1。

1. 此種先徵收後計畫的方式會造成與居民生活環境有密切相關之都市計畫範圍內，卻因土地已全部徵收為公有，而沒有任何居民（或私有權利）存在，使得徵收後再行都市計畫的後階段，缺乏民眾的參與。結果就是形成此種公共工程建設地區都市計畫其擬定或變更，完全為行政機關所主導，表面上雖未排除民眾之參與，但事實上是民眾不存在之奇特且不合理之現象。
2. 區段徵收乃為對於人民受憲法所保障之財產權強制剝奪之公權力行為，於現代民主法制國家必須有法律之依據，遵循法定程序，而且要證明徵收之計畫具有公共利益上之必要性，並符合比例原則等。而區段徵收，雖歸類於特殊之土地徵收，但仍為公益徵收制度之一種，實施區段徵收時，如先有都市計畫存在，而依都市計畫之規畫內容實施徵收，至少因都市計畫於其擬定過程中，有公開展覽，讓民眾提出意見書等民眾參與程序在內（都市計畫法第十九條），況且都市計畫之目的乃為改善民眾生活環境，促進都市有計畫之均衡發展（都市計畫法第一條）。
3. 區段徵收本來係以都市計畫為藍圖，以之實現都市計畫之目標，於是於徵收時，得以都市計畫作為其所需公共利益之擔保，則即使徵收之審查程序簡陋，或許尚無可厚非，而若區段徵收先於擔保其利益之都市計畫，則於我國現行之徵收程序下，該徵收是否符合公共利益之必要性及比例原則等應有要件，即不無疑義。

現行法上關於區段徵收，規定得以先行徵收，而後發佈都市計

畫據以開發，尚有大眾捷運法第七條、新市鎮開發條例第六條第一項及九二一重建暫行條例第十九條，此種規定的立法理由無非如促參法第十九條所云：「因鑑於以往先發佈都市計畫，在實施區段徵收時，經常遭到已畫為商業區或住宅土地所有權人之抗拒：為便利徵收之實施，爰規定得先辦理區段徵收，再發佈實施都市計畫，確保區段徵收程序之順利執行。」但是此種僅以行政機關徵收便利性之考量，而排除民眾參與之機會及徵收應有之法律程序，已有過度侵犯人民受憲法所保障財產權之嫌，且其是否符合比例原則之妥當性，亦有可議之處。本研究認為若欲調和區段徵收之效率與對民眾財產權基本之保障，可參照行政院頒布之「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」第二點之規定，於促參法第十九條第一項增列但書增列「但機關辦理徵收前，應先辦理可行性研究、先期規畫及必要之前置作業。」也就是主管機關宜先進行區段徵收可行性之研究，並做好先期之規畫，避免因盲目的區段徵收造成民眾權利之侵害；也就是在徵收效率的考量上，研討開放民眾參與徵收程序之可行性。

(二) 融資取得之義務（促參法第三十條）

促參法第三十條規定：「主辦機關視公共建設資金融通之必要，得促請金融機構或特種基金，提供民間機構中長期貸款。」有關此種重大公共工程建設負有取得融資義務之主體，於國外相關的 BOT 案中，若法律或契約沒有另外之規定，原則上為民間機構，而主辦機關（也就是政府）僅僅站在輔助的地位，協助民間機構向金融機

構或特種基金取得貸款，但從我國促參法條文之規範內容來看，似乎容易使人誤會實際上應由主辦機關負擔此一義務，如此一來似乎有違促參法中「民間最大參與」之基本原則，而且將間接造成政府的財政負擔，況且在行政院新頒佈的「民間參與公共工程建設申請與審核作業注意事項」第九點中規定，於投資契約簽訂前或簽訂後一定期間內，最優申請人應提出其與主要融資機構所簽訂經該主要融資機構董事會同意之融資協議書²，亦明白表示應由民間機構負擔取得融資之主要地位，是故本條條文可考慮增訂但書規定：「但除法律或契約另有規定外，應由民間機構負擔取得融資之主要義務。」以釐清此一可能之誤解。

(三) 議約結果透明化之規定（促參法第四十五條）

契約者，乃雙方當事人意思表示之合致，在一般民事契約之情形，無須使契約內容「透明化」、「公開化」。蓋契約之內容僅規範締約當事人彼此之權利義務耳，與公眾之利害關係薄弱，自無需耗費此一「透明化」、「公開化」契約內容之成本。然而在 BOT 投資案中，契約被稱為王（contract is king），因為整個投資案的風險與責任多係透過各種契約來分擔，其中尤以投資契約（又稱為特許權契約、興建營運合約）為最。按投資契約係政府與民間機構所簽訂的基本契約，它賦予民間機構特許經營之權利，並擘畫基本權利義務關係，釐清民間與政府間之風險分擔，亦可提供財務、保險、履約保證等

² 關於該融資協議書之法律性質及其效力，容後說明之。

信用提升工具。同時它協調整個投資過程中關係人所訂之融資、興建、營運等契約，並將整個 BOT 的權利義務關係連結成一個複雜的契約網路，其重要性不言可喻。

關於 BOT 案的投資契約應與一般之民事契約不同，因涉及公共工程之興建，以目前興建中之高鐵為例，工程範圍橫跨台灣南北數縣市，乃解決台灣南北交通阻塞之重要建設，且其所需資金數千億，加上在高鐵本約收買機制之下，政府負有三千五百億之「或有負債」，攸關全體納稅人之權益甚鉅，但礙於促參法第十條及第十一條之設計，將本法所稱之投資契約定性為民事契約³，於契約未規定時，適用民事法相關之規定，故無法強制其適用行政程序法中，有關於資訊公開及舉行聽證程序等相關制度。而在這一次台灣高鐵路案，交通部與台灣高鐵路聯盟之議約過程中，雖不定時有高鐵路局長或台灣高鐵路聯盟以發佈新聞稿或是召開記者會的方式，將議約之過程及相關之資訊經由媒體透露給一般民眾知悉，但往往有各說各話或前後矛盾之情形出現，再加上媒體各式各樣、五花八門的揣測紛紛出籠，使利害關係頗深的社會大眾往往陷入一團迷霧當中，而無從加以關心甚而監督。有了以上的此種教訓，在受限於投資契約為民事契約的定性下，促參法在相關制度的設計上，為避免主辦機關濫用其裁量權限，訂定有害於民眾權益之契約條款，建議可於議約

³ BOT 案中之投資契約（又稱為特許權契約）究應定性為公法上之行政契約，或是單純僅為民事法之民事契約，學者對此頗有爭論，在此暫且依促參法對於投資契約應為民事契約之定性加以論述。

後或締約前，主辦機關先行公告契約之內容或舉辦公聽會，使議約之內容有受公評之機會。

(四) 關於強制接管之部分（促參法第五十三條）

BOT 計畫攸關公共利益、全民福祉，在民間機構營運期間有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大事由發生時，政府不能不採取一定措施以繼續維持運輸服務，不使之中斷。對於此促參法第五十五條第二項規定：「依前條第一項中止及前項停止營運一部、全部或終止投資契約時，主辦機關得採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運。必要時，並得予以強制接管營運，其接管營運辦法由主管機關另定之。」也就是主管機關在行使緊急處分之公權力而中止、停止甚而終止營運或投資契約時，為維護公共公益，主管機關可採取適當之措施（甚至是「強制接管」的方式），以維持公共建設之營運。

而本條項中所為的「強制接管」其法律性質為何？八十六年新版之「政府機關接管民間營運交通建設辦法草案」中，對於接管暫擬兩個方案尚未定讞：

方案一、盈虧及風險接歸接管人：自接管辦法第六條與民法第四百二十一條、第四百二十九條、第四百三十條兩相對照甚為相似。顯見「方案一」中將接管之性質定性為租賃關係，從而理應由接管人享受利益、分擔風險。

方案二、盈虧風險歸民間機構：自接管辦法第九條之一、第九條之二規定，與民法委任契約中第五百四十六條及第五百四十一條

之規定比照之，顯見「方案二」將接管定性為**委任契約**。

不論最後採取何說，本研究不甚贊同，理由如下：

1. 獎參條例中並未授權主管機關訂定收買辦法，然而高鐵合約仍有收買條款之約定，在特定事由時得強制收買之。而接管辦法卻是以「本辦法無適當之法律基礎逕為規定接管人得代行其董事職權」，既得「強制收買」，卻不許「強制代管」，邏輯上不無輕重倒置之嫌。
2. 投資合約係政府與民間機構簽訂之基本合約，賦予民間機構特許經營的權利，並擘畫基本權利義務關係，而合約中更明白指出風險所在，並釐清政府與民間機構風險之分擔。關於投資契約之性質，不論採私法契約說或公法契約說，均係雙方當事人對契約內容合致之結果，倘雙方於契約中明白規定主管機關接管時概括承受一切權利義務，有何不可？透過契約剝奪董監事職權應不致發生「獎勵民間參與交通建設條例並未含以行政命令停止民間機構之董監事職務。本辦法無適當之法律基礎逕為規定接管人得代行其董事職權」之疑慮。
3. 銀行法第六十二條第二項規定：「中央主管機關於派人監管及接管時，得停止股東會、董事會或監察人全部或部分職權。」此規定主要的目的在於排除該等人利用法律所賦予的權限或地位，干擾接管程序之進行。雖然對於原屬於股東會、董事會、監察人的職權應如何行使未予明確規定，但對於政府接管之性質則可看出是採取所謂「經營權的概括接收」。

基於以上三點理由本研究建議，接管之性質宜定性為「經營權之概括承受」，從而政府於接管時，原特許公司（專案公司）之董監事之職權應停止，由政府概括經營承受。接管的概念應是動態的、全面的、整體的；而非僅是靜態的、片面的、零星的占有或使用工程資產設備；且應賦予接管辦法明確的法源依據，以杜絕爭議。

(五) 關於強制收買之部分（原促參法草案第五十六條）

1. 原促參法草案參照獎參條例第四十四條之規定，於草案第五十六條第一項規定：「民間機構於興建、營運期間屆滿前經終止投資契約者，其因本法規定取得之地上權、租約及信託關係應予終止。民間機構依本法所取得之土地所有權、必要且堪用之營運資產及興建中工程，主辦機關得強制購買之。」但本條規定在立法院最後審議階段將其刪除，據悉係為避免如高鐵所產生之爭議。然而，對於自償性不足之 BOT 案，仍可能於未來「興建、營運、移轉」合約中援用強制購買機制。因此，強制購買條款仍有探討之必要。
2. 獎參條例第四十四條與促參法草案第五十六條均強調強制收買之範圍限於「必要」且「堪用」之財產，至於「不必要」或「不堪用」之資產依反面解釋，則不在強制收買範圍之列。倘認定營運興建期間工程資產所有權歸屬於政府，則政府縱令不加以「收買」之資產自仍歸屬政府，不生疑問；反之，倘認定興建營運之工程資產所有權歸屬於民間機構，如何解釋此等資產所有權歸屬？係認為因為未加收買，資產所有權仍歸屬民間所有？抑或民間機構

對於資產設備權利因收買而無所附麗？倘採前者見解，則同一 BOT 工程中，資產所有權分別歸屬於民間與政府，法律關係將趨於複雜，BOT 計畫如何能圓滿順利進展？BOT 強調的是一個整體的計畫，而非著重於個別資產之關係。本研究以為「強制收買」之範圍應包括特許公司下之一切資產，而不需區分是否「必要」「堪用」。

3. 促參法第五十六條草案立法說明略以「強制收買之法律性質依行政院七十一年判字第五七三號旨趣應屬於私法上買賣，為主管機關通知民間機構時，民間機構不得拒絕。爰明訂主管機關於興建、營運期間屆滿前因故終止投資契約者，民間機構取得土地地上權、租約及信託關係應予終止；主管機關並得依投資契約收買營運資產或興建中之工程，並得自行或移轉其他民間機構繼續興建或營運。」

倘將強制收買解為民事契約，則尚須經過一道移轉手續，政府方能取得資產所有權，若民間機構不願配合辦理登記或移轉占有時，又應如何解決？草案說明雖云「民間機構不得拒絕」，然而此等說明是否有拘束民間機構之效力？若民間機構拒絕時又應如何？且使用繼受取得之概念，政府應承受工程資產上一切權利義務關係，不能充分圓滿解決與第三人之法律關係。是故，於此不能適用民事契約之規定規範收買之法律關係，應採取類似「公用徵收」之概念使政府於強制收買時，原始取得工程資產所有權，並得以對抗任何第三人，方能節省交易成本、簡化法律關係，並期圓滿解決收買之法律關係。

無可諱言，「收買」一語似隱含有「支付買賣對價」之意思，然而，強制收買之正確意涵應指：當政府依法定原因接收公共工程時，當事人對於是否應補償與補償數額等要件，雙方於在合約中預先加以約定，而非謂不區分歸責事由，一概均由政府支付補償金與民間機構，否則政府強制收買的極可能是民間機構欲脫手之燙手山芋。

4. 補償之範圍如何畫定，實攸關全體納稅人民之利益，獎參條例施行細則第三十三條規定收買之價格應於強制收買時鑑價，且需考慮興建成本與使用價格。由於補償範圍事涉重大，為避免主辦機關濫用行政裁量權，假議約之名行立法之實，筆者建議應訂定周密補償辦法以規定之。至於補償價格，透過事後之鑑價固然可以較正確估算工程資產之價值，然而由於其屬事後機制，對於民間業者與金融機構較不具確定性，從而補償辦法中應採雙軌制，規定收買價格可由事後鑑價或是先於合約中明文約定計價。然而不論如何，收買價格之訂定均需衡量工程資產興建成本、施工進度與使用價值等因素綜合定之，而不可全以興建本為唯一考量因素。此外，強制收買時，政府為維護、興建工程，得採取必要措施，其因而支出之費用應由民間機構負擔，並得由收買價格予以扣除。
5. 最後應澄清者為「終止補償」與「強制收買」兩者間之關係：在許多 BOT 特許權契約（即投資契約）會訂定「契約終止後的補償條款」（termination payment clause），這個條款係指：當特許權

契約（投資契約）依法律或契約規定而終止時（無論此終止係因主管機關撤銷特許或其他原因），政府除了接收專案計畫下之工程與資產外，並且承諾支付民間機構（與融資機構）一定金額的補償金。而獎參條例第四十四條與原促參法草案第五十六條之條文內容，皆為「強制收買」，此規定的含意為何，極易引起誤會。在實務上，由於「終止補償條款」多在議約階段就已達成共識並納入契約之中，因此它未必寓有「強人所難」之含意，也未必當然負有「支付買賣對價」的義務；換言之，「強制收買」這個規定僅能在契約未明文約定時發揮作用。原促參法草案第五十六條第一項「強制收買」之文字，已於修法時刪除，是故，若未來有修法的需時，宜考慮加以修改。此外政府在制訂「補償法制」與協商「補償條款」時，應考量風險分擔、財務狀況、當事人歸責情況等因素，以及「公共利益」、「比例原則」等標準。

二、鐵路法第四十二條、第四十三條

八十八年七月二十二日行政院院會通過「鐵路法第四十二條、四十三條修正案」，以推動台灣高鐵建設係屬獎勵民間投資為由，將鐵路法第四十二條中「民營鐵路機構全年純益超過實收資本總額百分之二十五時，其超過額之全數，應用以擴充或改良設備。」之規定取消，使得台灣高鐵能早日回收成本，並且能提高其於營運期間內獲取之利潤；此外鐵路法四十三條修正案則是以增加民營鐵路會計制度之彈性為由，修正為「民營鐵路之會計制度，由民營鐵路機構依法令、一般會計制度及會計處理準則擬訂，報請交通部核定。」使得台灣高鐵可脫離立法院之監督及審計部對其決算之審查。

有學者認為此次鐵路法之修正雖可以透過盈餘上限的解套與會計制度的彈性化，保障台灣高鐵之盈餘，但卻可能造成：

- (一)當台灣高鐵的利潤可以無限制擴張時，消費者的權益可能受損。若為台灣高鐵之盈餘解套，可能將成本轉嫁到一般大眾身上。
- (二)在營利的目的下，會計制度的鬆綁是否會造成業者各項業務之間盈虧不清、交叉補貼的情形。而依據上述之理由反對鐵路法之修正之學者、民意代表亦不在少數。

BOT 此種公共工程的興建營運模式，主要就是要引進民間充沛之資源與活力，以其能夠達到減少政府財政負擔，並追求效率極大化之目的，因此民間機構藉由參與公共工程投資之機會追求利潤，本為其主要之誘因，而鐵路法第四十二條、第四十三條制訂年代久遠，其本意除了保護一般民眾外，尚帶有政府對於鐵路交通嚴密控管之保守色彩，故在追求民營化、效率極大化的現在，此條文之修正是值得肯定的，只要有相關良善的配套措施，即可達到兼顧一般民眾消費權益與創造企業利潤的平衡點；而此條文之修正已經行政院院會通過，建議主管機關應協調立法院儘速通過。。

三、民營公用事業監督條例第十二條

民營公用事業監督條例第十二條第一項規定：「民營公用事業，其全年純益超過實收資本額百分之二十五時，其超過之半數，應用以擴充或改良設備。其餘半數，應作為用戶公積金，以備減少收費之用。」此條之立法目的與鐵路法第四十二條相同，皆為限制公用事業利潤用途以達到某種程度保障消費者之功能，但時至今日，此種條款反而會減低民間機構投入公用事業之意願，而無法引入民間資源參與公共建設。衡量兩

者間之得失利弊，本法此項條文應如同鐵路法第四十二條一樣加以刪除，方能符合 BOT 追求民間機構與政府機關間雙贏之精神，進而提供全體民眾更有效率、更高品質的公共工程服務。

第四節 對於行政規章之修改建議

自從立法院三讀通過獎參條例，及行政院通過促參法後，政府機關對於相關法制之建立，亦有行政院所頒佈「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」（以下簡稱為「注意事項」）交通部頒佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」等行政命令紛紛出籠，其中之利弊得失為何，以下主要以行政院所頒佈之「注意事項」為本文討論之重點。

一、融資機構的參與（注意事項第五點）

注意事項第五點規定，機關在公告徵求民間機關參與公共建設時，應依該建設之性質，載明某些特定之事項，其目的在於使民間機構能夠掌握該項建設之實質內容，而能有充分的資訊決定是否要參與此項公共建設之興建。其中第四項有所謂申請人所提出投資計畫書之文字，而第五項進而規定：「該投資計畫書應含具體之財務計畫；如涉及融資，應要求申請人所覓之主要金融機構對投資計畫予以評估，並提出融資意願書或融資委託接受函。」，大家都知道，於 BOT 專案計畫中，有關於融資的部分，可以說是整個計畫之核心，而且為此一計畫成敗之所繫，民間機構若無法取得足夠之融資，則面對所需經費龐大之公共工程建設，即使有再好的興建技術、營運計畫，皆不可能獲得實現。而政府機關在辦

理公共工程建設甄選程序時，民間機構所提出之融資計畫及其實現之可能性乃是政府機關所最重視的部分之一，所以於注意事項中特別明訂民間機構所尋覓主要融資機構應對該投資計畫加以評估，並提出融資意願書或融資委託接受函，以證明其取得融資之能力。

融資意願書或融資委託接受函的法律性質及其效力如何，並無相關法律加以規定⁴，所以若融資機構於投資契約訂定後，因種種因素違反融資意願書之內容，而不願貸款時，因其乃其單方面所出具文書，僅是一種意願表達而非一種對於要約之承諾，基本上不具備任何法律上之拘束力，所以有可使得整個專案計畫因融資出現問題，而導致完全失敗的情形。故如何對於「意願書或委託接受函」加以定性，如何確保融資機構日後絕對會遵照該書面之內容履行，乃是行政機關於日後辦理此種公共工程建設甄選程序時，所應加以重視的。在此本研究建議，在無相關的法律規範前，為避免此種專案計畫最重要的融資部分於日後發生問題，應於甄選階段要求申請人所覓之主要融資機構參與程序之進行，對於此點，本研究建議，可於注意事項第五點增訂第五項規定：「提出融資意願書或融資委託接受函之融資機構，應於甄選階段所召開之會議列席或備

⁴ 對於此，僅有交通部所發佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點補充說明」中，第三部分關於公告及申請第二十二問之回答：「融資意願書為一般融資機構表明對計畫有意願（或有興趣）提出融資之信函，其內容不具法律拘束力。」「融資委託接受函為融資機構應申請人之委託提出，表明願意擔任聯貸（共同）主辦銀行，並著手辦理後續事宜。融資委託接受函，基本上雖可能不具法律拘束力，但融資機構願意發出融資委託接受函，通常表示融資機構對計畫已有相當程度之參與及瞭解。」

詢。」以便使甄審委員進一步瞭解其提供融資之可能性，及相關融資計畫之可行性，方能確保日後專案計畫之順利施行。

二、甄審委員之親自出席義務（注意事項第六點）

注意事項第六點乃是民間參與公共建設初期階段中，有關甄審程序之規定。而注意事項第六點第二項規定：「甄審委員應親自出席委員會會議，本公正客觀立場行使職權；其與甄審視向有利害關係者，應自行迴避。」其中含有關於**甄審委員親自出席義務**之規範。此乃針對高鐵案中，政府機關於甄選階段雖然聘請了許許多多與高速鐵路 BOT 專案計畫相關的企業界人士、學術界人士出任甄選委員，但是許多委員可能由於事務繁忙，常常無法親自參與程序進行，使得甄審工作中，委員會議集思廣益的功能未能徹底發揮，故於事後頒佈的注意事項中，特別訂明甄審委員有親自出席的義務。但是此項規範由於並無相關罰則的配合，變成只是一種**訓示規定**，將達不到實質上所要求之成效，是故對於此，行政機關應在選任甄審委員之階段，即應先考量該人選將來出席會議之可能性，並且應明訂違反親自出席義務之處理方式，如此才能使得整個甄審程序在委員會議充分發揮其功能之情形下，達到慎選最優申請人之目的。

三、強制收買成本分析之提出（注意事項第十點）

注意事項第十點規定：「機關有必要**強制收買**⁵時，事前應依權責報

⁵ 本研究於前面建議恢復參法草案第五十六條，並建議將「強制收買」改為「契約終止後之補償」，是故注意事項此處之文字亦應修正為「機關有必要為**投資契約終止後之補償**時」。

核。」前面本研究已有談到關於政府於契約終止後補償所應重視之問題，是故此處機關有必要為補償時，於其報核程序中，應附上補償之成本效益分析，也就是基於補償辦法或本約約定，所規定之補償金額及補償範圍，在衡量工程資產興建成本、施工進度與使用價值等因素綜合後，為一定的成本效益分析，並估算補償之金額，而非只是為一單純的「報核」了事。而關於補償之金額如何計算，參照各國實務之作法，通常係依「內部報酬率」(IRR, Internal Rate of Return) 來決定這個補償金額的大小。所謂「內部報酬率」係指一個能使計畫案之預期各年現金流入量之現值和，剛好等於預期各年現金流出量之折現率，為評估整體投資計畫報酬率之指標。例如，此時政府除補償民間股東的最初投資股本外，尚可承諾補償一定比率的預期投資報酬金額。此外，如契約終止係因不可歸責於雙方事由或因「不可抗力」所致時，此時政府與民間機構可依該案件的特性來進行協商，以便上述「可歸責於民間機構」與「可歸責於政府」兩種不同賠償範圍間，尋求一個折衷性的補償方案。

第五節 強化主管機關之議約能力

一、內部執行手冊的制訂

BOT 案與傳統工程不同，乃是政府與民間機構合作之計畫，而非政府或民間單獨負責之方案。全球少數成功的 BOT 案經驗，都是民間機構之決心與政府的配合合併加成之效果，才能克服萬難而成功。所以政府單位不能再有過去傳統的工程發包後即為大功告成的觀念，因為正如之前所提過：在 BOT 契約投資案中，契約被稱為王，其中尤以政府與民間機構用來擘畫基本權利

與義務關係所簽訂之投資契約為最。因此當甄審工作結束，緊接下來的針對投資契約的議定階段，相關政府機關的議約能力，乃是 BOT 案中所涉及全體民眾利益是否能受到保護之關鍵。

由於我國目前關於 BOT 案的實際經驗只有台灣南北高速鐵路、中正機場捷運及台北國際金融大樓等少數案例，且大多與僅與交通建設相關，或是由中央行政機關、直轄市機關來主辦。而大多數地方行政機關對於此種 BOT 興建營運模式往往一知半解，更遑論其是否可能具備最重要的投資契約議約能力。但在政府宣示今後公共工程建設都將朝向由民間參與，而以 BOT 模式為主的政策取向下，是否有可能造成地方政府仍以傳統工程發包之概念加以辦理的笑話，或是誤信其為紓解地方財政困難的萬靈丹，因草率締約之結果，反而造成一堆不可收拾之爛攤子的情形，是值得我們所深思熟慮的。是故，如何強化自身的議約能力，應是政府機關當前所應重視的。在此本研究建議，中央行政機關應召集相關的主管機關，及聘請對於 BOT 模式有深入研究的學者專家，以國外關於 BOT 案之經驗，加上之前國內在議約過程中所累積的經驗，用來制訂行政機關內部關於執行 BOT 的作業手冊 (guideline)，其內容對於相關的每一步驟必須十分詳盡、確實。如此一來，日後在對於 BOT 此種獎勵民間參與公共建設的興建營運模式，不但中央行政機關的處理能力能夠再為精進，地方行政機關更能有遵循之依據，以充足的能力，順利推動 BOT 案之進行，而達到利用民間充沛資金及企業化經營效率，以減輕政府負擔並改善執行效率之目的。

二、行政裁量權的正當化

由於我國現行 BOT 法制是採行「通案立法」之方式，而在此種簡單、大

略的法制架構下，大多需倚靠主管機關的判斷能力及執行能力，此點在我國現行行政體系對於 BOT 此種新興的公共工程興建方式仍不甚熟稔之現狀下，似乎有窒礙難行之處，而且因為 BOT 模式強調的公共建設「市場化」與「民營化」概念又與傳統法制概念迥異，因此當主管機關嘗試將基於通案考量而制訂抽象的法律條文落實於具體的合約條款時，將無可避免地產生重大政策或法制上的爭議，例如主管機關是否濫用其行政裁量權、是否藉機圖利他人，如此一來將造成主管機關為了避免遭致外界的非議與相關之行政、刑事責任，因而怯於推動民間參與公共建設之既定政策，其結果將使當初決策形成、立法過程所欲達成利用民間充沛資金及企業化經營效率，以減輕政府負擔並改善執行效率之目的，因為行政機關缺乏實施的意願而落空。

對於此種可能出現之弊病，行政機關內部關於執行 BOT 的作業手冊的制訂，是改善的首要步驟，也就是使得政府機關在執行相關工作時，必須遵照手冊之規定，一方面可以限制其行政裁量權，一方面也可使行政機關有遵循之依據，以避免其因不熟稔 BOT 模式的整體程序，而無意中觸犯行政、刑事規定之機會。此外，對於 BOT 此種需大量借重行政機關具體裁量的公共工程興建營運模式，應參照外國行政執行程序之立法與研究⁶，僅限於重大明顯之錯誤（The Clear Error Standard），行政機關方要對其所為之行政裁量負起行政責任。如此方可並避免因寒蟬效應所導致推動民間參與公共工程建設之政策無法落實之情形產生。

⁶ 對於此可參考 Martin Shapiro, *Administrative Discretion : The Next Stage*, The Yale Law Journal Vol. 92:1478, 1983。

第六節 本章小節

BOT 等投資模式之宗旨為引進民間充沛資金及市場化經營績效，進而減低政府財政負擔，提供人民更有效率、更好之公共建設，其利益甚為良善。從「獎勵民間參與公共建設條例」的制訂，到立法院通過「促進民間參與公共建設法」，再加上行政院、交通部一連串行政命令之頒佈，我國於 BOT 相關法令之建制上，已有初步之成果。但為進一步確立推動此一政策之法源，合理規範政府與民間機構投資契約之權利義務，並明確規範甄審及監督程序，未來仍有加強相關基本法制之必要。此一工程的內容牽連甚為廣大，其間涉及複雜的法律與政策問題，因此必須要各界集思廣益方能克盡全功。

第七章 台灣執行 BOT 計畫爭議之檢討及建議

國內以往並無以 BOT 方式執行大型公共建設之實務經驗，因此在本研究計畫所探討的台灣高速鐵路及台北國際金融大樓兩個案之執行過程中，不論是政府、特許公司、或融資機構，難免因在權利義務的認知上有不同的看法而產生爭議。在本章中，本研究計畫希望透過前述兩個案的分析檢討，瞭解其運作過程的缺失，並就發現的問題，提出因應之道，以利往後政府繼續推動以 BOT 方式鼓勵民間參與公共建設時，可以事前瞭解問題、事先解決或避免問題，並減少爭議。

本章先針對台灣高速鐵路及台北國際金融大樓兩個個案所產生的爭議進行分析檢討，並提出建議，再綜合對台灣執行 BOT 的整體環境作一番剖析。

第一節 台灣高速鐵路 BOT 案可能問題之檢討及建議

本節將針對台灣高速鐵路 BOT 案執行至今曾產生的爭議，或是本研究認為有改善空間之事項，進行分析與檢討，並提出建議的解決之道，以作為日後政府處理類似投資案時之參考，並將台灣高鐵案與規模類似的英法海底隧道進行比較，整理成表 7-1。值得注意的是，台灣高鐵的規模很龐大，因為「大」的特性，使得在某些方面需要另外加入不同層面的考量，本研究僅考慮高鐵的經驗，從中思考適宜的解決方法，政府部門在研究各 BOT 案之可行性時，應視個案的規模及性質作適當的調整。

一、甄審階段可能問題之探討

(一)甄審流程

甄審委員會於八十六年二月評定中華開發信託公司及台灣高鐵企業聯盟皆為合格申請人，於八十六年三月起至六月底和兩合格申請人對投資條件與權利、義務等進行具體協商與澄清，於八月三十一日截止收件日起，開始展開評審作業，至九月二十五日公佈最優申請人，中間歷時約一個月，在這一個月中，進行的工作包括由兩家合格申請人向技術評審委員作投資計畫書簡報，並就技術評審委員有疑議的部份進行澄清說明，技術評審委員於八十六年九月二十三日提出技術評審意見及建議事項，於九月二十五日提請甄審委員會審議。

(二)本研究發現的可能問題

1. 「政府出資額度」似乎成為決標的標準

根據交通部高鐵局及其總顧問中華顧問工程司所做之審查報告指出，台灣高鐵聯盟在場站開發利益、電機系統及軌道工程、財務計畫等方面皆有較佳表現，而其中又以財務計畫為致勝關鍵：台灣高鐵聯盟在最後提出的報價中，決定以提撥營運所得稅前盈餘至少 10% 的方式分年償還政府事前支出的 1,057 億元土地徵收費用，且在付清 1,057 億元後仍將繼續提撥該筆金額為鐵路及捷運等工程建設基金，因此對政府而言此一特殊利益不僅使得政府出資降為零，未來仍有回饋金可收。而中華高鐵聯盟除了政府必須辦理事項支出 1,057 億元之外，仍要求政府出資 1,495 億元，兩大聯盟合計就政府出資的部份即相差了 2,552 億元，由此

觀之，政府出資額度似乎是得標的標準。

2. 甄審時間是否充裕

以台灣高速鐵路如此龐大的計畫，牽涉範圍極廣極深，投標廠商需經過適當時間的審慎評估，研提投資計畫書，政府於收到投資計畫書時，須深入了解投標廠商所提投資計畫書所載事項之可行性及真確性，經過周詳考慮之後，再決定最優申請人。而一個月的時間是否足夠甄審委員及甄審委員會之工作小組對複雜的高鐵計畫採取詳實的評估，不得不令人產生質疑。儘管在成為合格申請人之後，投標廠商即與政府展開協商作業，但多只著重於合約內容的澄清及解釋，對於較關鍵的事項（如財務面），由於屬於商業機密，只能在收到投資計畫書時才能揭曉，故政府在收到投資計畫書時應有足夠的時間深入評估投資計畫書中所載事項的可行性。

(三) 本研究對甄審作業的建議

1. 不宜以「政府出資額度」為決標唯一標準，應建立多元整合的評決標準

政府於進行甄審作業前，在前置作業階段，應聘請各方面的專家，吸收政府各部門過去的研究，以建立 BOT 作業的基礎，並建立一套公平且合理的基本評估準則，將甄審過程公開化、透明化，以減輕競標廠商的摩擦並化解落選廠商的疑慮。

無論是政府或是參與投標之廠商皆應跳脫傳統公共工程招標

的價格標模式，一個大型的公共建設計畫，牽涉到的技術層面、工程方法、承包商及營建商的能力、甚或保險的範圍等都關乎計畫執行的順利與否，故在考慮價格之餘，更應深入去了解該投標廠商的運量預估是否合理、土地開發效益是否可靠、廠商所提的價格如何算出、是否具有可行性等問題，以免投標廠商因得標勝算之考量，作過份樂觀之估計；政府亦應避免僅止為了減輕政府財政負擔、分散政府投資風險而以價格為唯一考量，反而產生許多不必要的社會成本。

對於評決標準的設計，本研究建議應注重大原則（如土木、機電、開發、營運、財務 等），針對大原則分類，再針對各大原則進行討論、評估，而對於較枝微末節的部份，如計算錯誤、用詞不當 等，則不需花太多心力。而在評標時，對於工程、技術的部份，評估其可行性即可，因為技術只是門檻，只要確定投標廠商所提的技術足夠興建高速鐵路工程即可；最終的結果應由財務面來決定，並特別注意財務可行性，財務是否可行會牽涉到技術可行、開發、商業條件，財務健全、可行與否關乎 BOT 計畫是否能順利推展，故財務計畫是 BOT 執行的基礎。政府應設計機制，讓參與投標的團隊能對計畫的財務做出合理的估計，政府在審核財務計畫時，應深入去了解投標廠商是如何安排財務計畫、投標廠商為何認為該財務計畫可行、投標廠商的投資與報酬的關係如何、應有多少資本、多少融資、如何取得融資 等問題，當上述條件都經過審慎討論之後，才可以減少後續發生爭議的可能。

2. 對甄審時程之建議

對於甄審的作業流程，本研究提出「兩階段投標」之建議（見圖 7-1）：在公告招標之後，以約六個月左右的時間讓投標廠商提投資計畫書，政府在收到投資計畫書時，利用六至八個月左右的時間進行「評估階段」的工作，包括：澄清（clarification）、討論（discussion）、先期協商（pre-negotiation）、修改投資計畫書（revise proposal）、決定最優申請人，再進行正式協商。於評估階段進行至一半，澄清、討論及先前協商程序皆完成後，政府給予投標廠商重提投資計畫書的機會，再依據重提之後的投資計畫書決定最優申請人。如此做法符合公平性，不論有多少個投標廠商，都有相同的機會和政府協商及修改投資計畫書，政府也有機會和投標廠商作澄清的工作，可以避免因前置階段的不深入了解而產生過多且不必要的爭議。

另外，交通部於民國八十七年八月十九日頒佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」，做為交通部以 BOT 方式辦理重大交通建設計畫時之作業依據，其中第二十一條之規定亦可供政府於 BOT 計畫甄審階段之參考。

「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」第二十一條：各機關辦理民間參與交通建設之甄審作業，得就交通建設計畫之性質，依下列三階段辦理：

- (1) 資格預審階段：由甄審委員會就投資申請人所提資格文件進行審查，選出合格申請人，邀請其提出投資計畫書。

- (2) 初步評選階段:由甄審委員會就合格申請人所提出之投資計畫書、主要融資機構之評估意見,併同前款資格文件,評比擇優選出三家以下為入圍申請人。
- (3) 綜合評選階段:各機關與入圍申請人就投資契約所涉及之商務條款、融資協議、技術條件及替代方案等事項,經協商確認後,由甄審委員會就入圍申請人所重新遞送修改之投資計畫書,評選出最優申請人,必要時得增選次優申請人。

因 BOT 計畫複雜度高,在對投標廠商所提之投資計畫書進行評估時,應依個案之規模、性質、及複雜程度而作評審時間的不同考慮,不可一味求快,適當的評審時間應足夠甄審委員或工作小組衡量投標廠商對計畫的整體構想,並檢討其可行性。

二、政府應辦事項相關問題探討

(一) 政府應辦事項始末

台灣高鐵公司為事先確認、評估,並掌握投資風險,於八十七年五月提出要求,希望政府能明確訂定 28 項政府應辦事項之預定時程(見表 4-4),但政府認為 28 項應辦事項在合約中都有涵蓋到,即使不能完全涵蓋的部份,合約中也都有機制可以解決;因雙方對於應辦事項的意見無法得到共識,因此取消原訂於八十七年七月一日舉行的高鐵興建營運合約簽約典禮。

經過協調,政府同意以一年的時間協調相關政府單位,確定各項政府應辦事項之辦理原則及辦理時程,故雙方於八十七年七月二

十三日簽署「興建營運合約」及「站區開發合約」，並同時簽訂「合約執行備忘錄」及「政府應辦事項備忘錄」，並約定：

1. 雙方同意於民國八十八年六月三十日以前，由雙方共同會商決定「政府應辦事項」是否業已辦妥。如雙方認定業已全部辦妥，則台灣高鐵公司應依「興建營運合約」之約定履行合約。
2. 雙方經會商結果，如無法認定 28 項應辦事項已全部辦妥者，則由台灣高鐵公司認定該等未辦妥事項是否足以妨礙其繼續推動高速鐵路之建設；如台灣高鐵公司認為未辦事項足以使其無法繼續推動高速鐵路之建設者，則交通部同意其於民國八十八年八月一日以前解除「興建營運合約」及「站區開發合約」。除台灣高鐵所繳 150 億元履約保證金須全數返還外，這段期間所有必要費用，尚可向政府求償。

台灣高鐵公司認為政府應辦事項未在一年內實質完成，原欲於八十八年七月三十一日向交通部提出解約；政府認為如此龐大規模的工程，雙方應以更審慎的態度面對，希望台灣高鐵公司能考慮同意「將解約權行使期限延長兩週」的建議，以便就問題再做努力，於是雙方簽署「備忘錄修訂條款」，將解約權行使期限，從原定之八月一日延長到八月十六日之前。

(二) 政府應辦事項顯示的可能問題

1. 未在議約時談妥

政府應辦事項是由台灣高鐵公司於議約完成五個月後提出，

以台灣高鐵公司為事先確認、評估、掌握投資風險且認為政府應辦事項未完成足以影響高速鐵路工程進行的角度而言，卻沒有在與政府議約時充份溝通並取得政府承諾，導致日後因政府應辦事項延後興建營運合約的簽訂，對政府和特許公司都是很大的損失。

當甄審委員會評定台灣高鐵企業聯盟為最優申請人時，即表示交通部須立即與台灣高鐵企業聯盟進行議約，並以三個月完成議約為原則，本研究認為以高速鐵路規模如此龐大、複雜度如此高的工程，需協調的單位也牽涉很廣，以三個月的時間完成議約頗有過於倉促之感。雖然議約時間沒有一定的規範，且因個案規模大小及性質而異，但起碼要足夠讓參與議約者將所有的疑慮釐清，並取得共識。

2. 政府及特許公司未建立互信基礎

若在計畫進行過程中發生了議約時未考慮到的問題、無法事先考慮的問題、或是合約中沒有涵蓋到的問題，政府及特許公司雙方必須建立在合作夥伴的關係上，有誠意共同尋求解決的方法，並有互相信任的共識。

但從台灣高速鐵路案例中，我們可以由政府和特許公司在各種措施、政府與特許公司的對談、討論問題的方式、及處理事情的態度等方面發現，不論是政府或特許公司在某個程度上是以各守本位的方式在看問題，雙方「互為合作夥伴」的觀念皆尚未落實，也沒有互相信任的誠意。就特許公司而言，以經營企業的角度，希望風險能確定，雖然政府強調所有爭議在合約中都有機制

可以解決，但台灣高鐵公司質疑合約中的機制是否真能解決問題，故要求政府辦妥應辦事項，將雙方的關係確定，才願意與政府簽訂興建營運合約；而政府則是認為在雙方關係尚未確定之前，或是對特許公司執行計畫的誠意有所懷疑之時，政府沒有必要為特許公司做過多事前的準備工作。因雙方沒有建立在互信的基礎上，才會產生台灣高鐵公司因交通部不同意辦理政府應辦事項，而拒絕簽約的情事發生。

3. 政府有「只許成功，不許失敗」的政治壓力

台灣高速鐵路是國內第一件以 BOT 模式興建的大型公共建設，且規模如此龐大，故吸引各界的注意，社會大眾亦對高速鐵路工程抱以莫大的期望，無形中造成政府的壓力，深怕一旦無法與特許公司就爭議事項達成協議，不論是收回自建或重新招標，都會招來社會大眾對政府行政能力及行政效率的質疑，使得政府在處理台灣高鐵的案子時，產生了「只許成功，不許失敗」的壓力，使得在後續的協商過程中，產生了不平等的關係。

(三) 本研究對「政府應辦事項」事件之建議

1. 議約時政府和特許公司要達成充份溝通

雖然議約時間的長短沒有定論，且依個案性質不同而不同，但最起碼要足夠使政府與特許廠商（甚至融資機構、保險業者、工程承包商等利害關係人）就權利義務、風險分攤等事項充份進行協商討論，並達成共識。

2. 政府及特許公司應在互信的基礎上共同推動 BOT 計畫

因為大型 BOT 計畫複雜及有邊做邊談等特性，並不是所有可能發生的問題都可以在議約時預料到，並找出解決方法，故政府及特許公司須有共同的體認，在議約階段能釐清的問題就該釐清，若在計畫進行過程中發生了議約時未考慮到的問題、無法事先考慮的問題、或是合約中沒有涵蓋到的問題，雙方必須建立在合作夥伴的關係上，有誠意共同尋求解決的方法，並建立互相信任的基礎，本研究曾在第二章中提及，BOT 計畫牽涉的風險甚多，而風險可以透過公私部門的協商來移轉，若公私部門在協商時無法建立互信的基礎，則計畫的成功機率便很小。

3. 政府應保有替選方案

前面已提過社會大眾對高鐵計畫抱以過大的期望，給政府帶來「只許成功，不許失敗」的壓力，當政府在面對已是獨佔地位的特許公司時，通常只能盡量順應其所提出的要求。以台灣高鐵的經驗看來，因政府應辦事項已使工程完工時間至少延後一年，不但造成特許公司日以億元計的損失，也使政府喪失部份民心，並增加許多社會成本。故政府應確實評估特許公司所提出的要求是否合理、是否有提出的意義、政府是否有承諾特許公司的必要，並與特許公司進行溝通，若雙方仍無法達成共識，則政府應有替選方案，包括考慮收回自建、平行議約或重新招標等，切莫因無謂的堅持造成政府、特許公司及社會大眾更大的損失；當特許公司明瞭到政府有這層體認時，也會經過審慎評估再向政府提出適

當的請求。

三、台灣高鐵案的融資問題

(一) 台灣高鐵案的融資過程

台灣高鐵公司於得標後便與融資機構溝通，起初高鐵聯貸案的三家主導銀行（交通銀行、中國國際商業銀行、台灣銀行）對此大金額的計畫融資怯步，其他融資機構參貸意願也不高，故政府同意台灣高鐵聯盟可以透過經建會「中長期資金運用辦法」來取得資金。

高鐵興建營運合約第十六章中有強制收買的機制，當興建營運合約終止時，交通部應報請主管機關強制收買高鐵計畫中必要且堪用之營運資產及興建中之工程。融資機構擔心收買價金扣除手續費、損害賠償之後的餘額會低於授信額度，為確保債權故要求政府保證手續費及損害賠償的額度，否則融資機構之授信風險無法全數排除。最後政府與融資機構及特許公司達成共識，政府訂定必要費用、損害賠償金及利息等扣除金額的上限，使減掉扣除額後的強制收買價金不會低於授信額度。

由於政府保證強制收買價金扣除必要費用、損害賠償金及利息之後之餘額不低於授信額度，等同於政府保證，融資機構參貸承擔極低風險，再加上經過 1997 年東南亞金融風暴之後，融資機構降低逾放比壓力頗大，使得高鐵案成為融資機構降低逾放比的工具之一，故原先參貸意願不高的融資機構，融資意願已轉積極。但是高鐵合約之收買機制也可能產生一些疑慮，法律面詳細的探討請參見本章附錄。

(二) 台灣高鐵案在融資方面遇到的問題

1. 融資機構仍以抵押融資的方式評估計畫融資

起初高鐵聯貸案的三大主導銀行對該計畫怯步，其他行庫參貸意願也不高，主因台灣高速鐵路工程尚未完成，融資機構對高速鐵路所能產生之未來現金流量無從得知，且世界各國很多的相關案例，在興建完成後的實際運量通常比預期運量低很多。這說明了由於對高鐵案的風險無法準確評估，造成國內融資機構對交通建設聯貸案的怯步，可見銀行團在參加高鐵案聯貸時，大多仍處於承作傳統融資的抵押品觀念階段。

2. 特許公司沒有事先得得到融資機構的適當參與

從商業的角度來看，BOT 計畫中最主要的勝敗關鍵就是資金，而如此龐大的金額只能透過融資來籌措。在台灣高鐵的經驗上，雖然台灣高鐵公司在投標、議約時都有銀行的參與，但皆是第三者的角色，只是列席的身份，並無積極參與議約，才會產生日後銀行團融資意願不高，台灣高鐵公司融資發生困難，甚至可能解約等問題。

相較於英法海底隧道之得標廠商 CTG-FM 在獲選為專案公司之前，主辦銀行即已取得 33 家銀行的融資意願書 (letters of intent)，承諾貸款 43 億英鎊、與政府簽約後隨即和銀行團簽訂融資契約；台灣高鐵案在執行過程中，未及早讓融資機構參與是後來融資產生波折的重要原因。

3. 政府及特許公司「協助融資」的認知不同

在獎參條例及高鐵興建營運合約中，都有政府得協助特許公司取得優惠融資的規定¹，但政府及特許公司對「協助取得」的認知有差距：台灣高鐵公司認為政府有「義務」協助特許公司取得融資；而政府方面認為政府會盡量協助，但協助不是政府的「義務」。

(三) 本研究對高速鐵路 BOT 的融資作業的建議

1. 融資機構對計畫的參與應愈早愈好，並宜為投標團隊中的一員

台灣高鐵案中，融資機構的參與不是非常積極，才會發生日後融資的困境。資金是 BOT 計畫的關鍵，在整個程序中，融資機構的參與應該愈早愈好，若能如同英法海底隧道一般，讓投標廠商在提出投資計畫書時即取得融資機構的融資承諾書，則對計畫的進行將有很大的助益。雖說以高鐵這麼大的案子，要事先把融資機構找到並得到融資機構的融資承諾，有實行上的困難，但是若能讓融資機構從計畫之初就開始接觸，對財務面進行評估，了解特許公司的財務模型，較不會發生參貸意願不高的情形，且經過主要融資機構的評估之後，國內其他行庫在評估是否參貸時也較安心。

¹ 獎參條例第 26 條：主管機關得洽請金融機構給與本條例所獎勵民間機構長期優惠貸款。

高鐵興建營運合約 12.2.2：甲方同意協助乙方依有關規定申請運用其他來源之長期優惠融資。

融資機構宜為投標團隊之一員，積極參與 BOT 投資計畫書的擬訂及後續的議約工作。投資金額龐大的 BOT 計畫中，自有資金比例通常較低，債務融通通常超過五成，因此提供債務融通的資金來源可否取得關乎計畫推動是否順利。若融資機構能及早參與投資計畫書的評估工作，可對計畫的可行性有更實際的評估，則有助於計畫的進行；另外，在 BOT 計畫的資金來源中，融資機構出資比例通常超過總投資金額的半數以上，特許公司與政府議約時的各項條件更動都將深切影響融資機構的權益，故融資機構宜以投標團隊成員的身份積極參與議約，減少日後發生爭議之可能性。而融資機構的參與，不論是在議約的過程，甚或在招標之前，皆可增加政府對投標團隊投資計畫的信心，有助於計畫的推動。

「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」中第二十三條、二十五條、二十九條及三十條，對於融資的相關問題也有適當的規定，如：

- (1) 申請人的投資計畫書涉及融資者，合格申請人應提出主要融資機構對於該投資計畫書之評估意見，並提出融資意願書²或融資委託接受函³，其中應敘明提供貸款之前提條件。

² 「融資意願書」一般為融資機構表明對計畫有意願（或有興趣）提供融資之信函，其內容不具法律約束力。

³ 「融資委託接受函」是融資機構應申請人之委託提出，表明願意擔任聯貸（共同）主辦銀行，並著手辦理後續事宜。融資委託接受函基本上雖可能不具法律約束力，但融資機構願

- (2) 綜合評選階段之協商內容涉及融資者，主要融資機構應對入圍申請人之承諾事項予以確認，必要時並得指派代表參與協商。
- (3) 最優申請人應於投資契約簽訂前或簽訂後一定期間內，與主要融資機構簽訂「融資協議書」⁴，內容應承諾同意邀集其他融資機構共同承貸建設計畫所需之資金及貸款內容。
- (4) 特許公司與主要融資機構應於投資契約簽訂完成後一定期間完成融資契約⁵之簽訂。

2. 加強國內融資機構計畫融資的觀念

由於國內融資機構對融資的觀念仍停留在傳統的「抵押品融資」形態，但 BOT 工程是採取計畫融資，與傳統融資最大的不同點在於計畫融資是以該計畫完成之後，由該計畫所產生的現金流量來支付本金及利息的償還，無法如傳統融資一般提供融資機構抵押品，故融資機構在計畫存續期間均須予以監督，遇有困難時亦須適時介入。此類作業與現行國內傳統的抵押融資有相當之差異，若無法加強國內融資機構對計畫融資方式的認識，則每遇

意發出融資委託接受函，通常表示融資機構對計畫已有相當程度之參與及瞭解。

⁴ 「融資協議書」應表明主要融資機構對計畫已審慎評估，有把握籌措足額的資金，亦即主要融資機構承諾負起聯貸主辦的責任。

⁵ 「融資契約」為主要融資機構完成各項融資安排作業，並確定各項貸款內容後，主要融資機構代表各參貸融資機構與特許公司簽訂之貸款合約。簽訂融資契約表示融資來源已完全確定（國外又稱為 financial close）。

BOT 計畫便要求政府保證，便失卻了 BOT 運用民間效率及減輕政府負擔的本意。

3. 若能提供運量保證有助於融資順利進行

英法海底隧道有英法兩國的鐵路公司和特許公司簽約，保證一定的運量、國內民營電廠則與台電簽妥購電合約、台北國際金融大樓也有交易所承諾進駐，帶來商機，這些案例的融資都進行順利，可見 BOT 若能提供運量保證，讓融資機構較有依據來評估計畫的未來現金流量，則融資較容易成功。

4. 合約應明確規定責任之歸屬

關於融資問題，應於興建營運合約中明確規範融資不成責任誰屬？融資不成的處理方式、及政府的協助程度，以台灣高鐵這麼大的計畫，就算民間無法繼續進行，政府也一定要接手，若事先沒有把權利義務釐清，則經過協調不成最終還是必須回到政府，但卻已損失了極大的社會成本及時間成本。

並非政府對於融資作業應完全交由民間負責，就連國外有 BOT 融資經驗的銀行在評估是否參貸時，也都非常注重該計畫的政府支持度，且 BOT 本就應由政府、特許公司及融資機構共同負擔責任及承擔風險，但政府協助的程度及範圍應在合約中明訂，才不致有權利義務混亂的情形發生。

四、本節小結

本節旨在探討台灣高速鐵路一案所可能產生的爭議，並針對爭議進行檢

討及提出本研究的建議。另外，本研究並將台灣高速鐵路與規模、性質相近之英法海底隧道進行比較，將高鐵案產生的問題，對應本研究於第二章中提及之 BOT 計畫之特性，並將本研究之建議整理如下表：

表 7-1 台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較

	公告招標日期	決標過程
The Channel Tunnel	1985/03	1985/10/31 截止收件 1986/01/20 決標
台灣高速鐵路	1996/10/29	1997/08/31 截止收件 1997/09/25 決標
台灣高鐵案可能的爭議來源		一個月的審查時間是否足夠甄審委員對複雜的高鐵計畫採取詳實的評估
可能造成爭議的原因		1.計畫複雜度高，前置期作業須謹慎 2.BOT 工程完全由民間負責設計興建，須謹慎評審各團隊是否有能力勝任
本研究之建議		評審時間要夠長，足以用來評審各投標團隊的計畫

(接下頁)

表 7-1 台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較 (續)

	決標關鍵
The Channel Tunnel	<ol style="list-style-type: none"> 1.財務計畫可行及健全 (後來雖然發生成本超支的問題，但成本超支來自於工程風險而非財務風險，CTG-FM 在提投資計畫書時，財務風險的分攤已很明確) 2.較安全、不易受氣候的影響、不易受破壞
台灣高速鐵路	中華開發公司和台灣高鐵企業聯盟兩申請人在興建能力、營運能力、公司組織健全性及財務計畫可行性等項，皆符合政府要求，但在要求政府投資額度一節，台灣高鐵聯盟條件較優，故評定台灣高速鐵路企業聯盟為最優申請人
台灣高鐵案可能的爭議來源	以「政府出資額度」最優者為最優申請人，未考慮其可行性，財務可行性沒有成為決標關鍵
可能造成爭議的原因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫複雜度高，前置期作業須謹慎 2. 以 BOT 模式進行的工程須考慮各方面的可行性，確定可行才讓它得標，與完全由價格來決定得標團隊的一般工程不同
本研究之建議	<ol style="list-style-type: none"> 1.應建立多元整合的評決標準，針對大原則評分 (如土木、機電、開發、營運、財務 等)。評決時，工程、技術的部份評估其可行性即可，最終的結果由財務的健全及可行與否來決定。 2.建議採用「兩階段投標」的方式，於評估階段進行一半時，給予投標廠商重提標單的機會，再依據重提之後的標單來決標

(接下頁)

表 7-1 台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較 (續)

	議約過程
The Channel Tunnel	1986/1/20 決標後，英法政府於 1986/2/12 簽訂協議授與 CTG-FM 特許權，1987/7 /29 經國會批准，完成簽約（決標至簽約間隔約一個月）
台灣高速鐵路	<ol style="list-style-type: none"> 1.於 1997/12/10 完成議約，訂於 1998/1 簽約，因台灣高鐵未成立公司而延後簽約 2.於 1998/7/23 簽署興建營運合約及站區開發合約，同時簽署政府應辦事項備忘錄及合約執行備忘錄 3.於 1999/7/31 簽署「備忘錄修訂條款」將解約權行使期限延兩週 4.於 1999/8/13 簽署「興建營運合約協議書」，約定 2000/3/31 若融資不成則可以解約
台灣高鐵案可能的爭議來源	<ol style="list-style-type: none"> 1.相較於英法海底隧道工程，台灣高鐵的議約期較短（三個月），未把所有的問題於議約時談妥 2.雖形式上簽約完成，但仍有許多後續事項阻礙工程進行 3.政府及特許公司尚未建立互信基礎 4.政府有「只許成功，不許失敗」的政治壓力 5.融資機構未參與議約
可能造成爭議的原因	<ol style="list-style-type: none"> 1.公私部門需要長期廣泛的協商，而且有些議題無法馬上達成共識，必須邊做邊談，議約困難度高 2.BOT 牽涉範圍廣，且風險可以移轉，故須各相關單位一起討論權利義務的歸屬
本研究之建議	<ol style="list-style-type: none"> 1.議約時政府和特許公司要達成充份溝通 2.政府及特許公司應在互信的基礎上共同推動 BOT 計畫 3.政府應保有替選方案，於談判不成時考慮收回自建或重新招標

(接下頁)

表 7-1 台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較 (續)

	融資過程
The Channel Tunnel	<ol style="list-style-type: none"> 1. 融資機構積極參與議約過程 2. 得標前廠商的融資安排已相當具體，包含 43 億英鎊的承貸額度 3. CTG-FM 於 1987/7/29 和英法政府簽約，1987/11 即和 130 家聯貸銀行簽訂融資契約
台灣高速鐵路	<ol style="list-style-type: none"> 1. 議約時融資機構僅以第三者的身份參與議約 2. 簽約後歷一年半 (至 2000/2/2) 才完成授信合約簽訂，融資金額台幣 3,233 億元
台灣高鐵案可能的爭議來源	<ol style="list-style-type: none"> 1. 融資機構仍以抵押融資的方式評估計畫融資，故在政府保證之前，銀行團貸款意願不高 2. 特許公司沒有事先得到融資機構的融資承諾書，是後來融資產生波折的重要原因 3. 政府及特許公司對「協助融資」的認知有差距 4. 融資機構未積極參與議約
可能造成爭議的原因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 所需融資金額龐大，風險不易評估 2. 缺乏擔保品擔保 3. 風險具備可移轉性
本研究之建議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 融資機構對計畫的參與應愈早愈好 2. 於技術審查時應慎重評估財務計畫的可行性 3. 合約中應詳細載明政府承諾辦理事項並規範若融資不成時的處理方式，明確規定責任的歸屬 4. 加強國內融資機構計畫融資的觀念

(接下頁)

表 7-1 台灣高速鐵路與英法海底隧道之比較 (續)

	政府的角色
The Channel Tunnel	<ol style="list-style-type: none"> 1. 英法政府保證 33 年內不興建第二條橫越英吉利海峽之隧道 2. 政府不提供財務擔保 (但英國鐵路公司和法國鐵路公司都和 Eurotunnel 簽定長期使用契約支持交通流量預估的達成。而此兩家公司皆由英法政府出資或補助, 因此 Eurotunnel 實質上獲得政府的間接財務支持)
台灣高速鐵路	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台灣政府給予特許公司未來 30 年內不興建第二條高速鐵路的保證 2. 排除計畫融資障礙, 提供租稅優惠 3. 簽訂政府應辦事項備忘錄 4. 政府承諾強制收買價金扣除利息、必要費用與損害賠償金額之後的餘額不低於融資機構授信金額
台灣高鐵案可能的爭議來源	<ol style="list-style-type: none"> 1. 融資機構仍以抵押融資的方式評估計畫融資, 故在政府保證之前, 銀行團貸款意願不高 2. 政府及特許公司尚未完全建立在互信的基礎上 3. 政府有「只許成功, 不許失敗」的政治壓力 4. 政府承諾強制收買價金扣除利息、必要費用與損害賠償金額之後的餘額不低於銀行團授信餘額, 如此等於完全由政府來承擔風險, 失去以 BOT 模式興建的立意
可能造成爭議的原因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府及特許公司對夥伴關係的認知未達成共識 2. 政府有「只許成功, 不許失敗」的壓力
本研究之建議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府宜保有替選方案, 不需有「只許成功, 不許失敗」的壓力 2. 政府宜建立多元、整合之評決標準 3. 建議設立「促進民間參與專責組織」 4. 政府宜建立「與特許公司互為合作夥伴」的觀念

第二節 台北國際金融大樓案可能問題之檢討及建議

台北國際金融大樓工程總經費約台幣 386 億元，屬於設定地上權的 BOT 案，該案的公告招標、投標、決標、議約、簽約等程序皆符合台北市政府的預定時程，且沒有太大的爭議事件發生，唯民國八十八年四月時發生金融大樓高度可能影響台北松山機場航空飛行安全問題，但此乃屬於政府部門承辦人員行政上的疏忽，本研究並不探討此一部份之問題。

在 BOT 各執行階段之作業中，台北國際金融大樓較台灣高速鐵路順利很多，原因包括：

一、台北國際金融大樓規模較小

台灣高速鐵路工程總經費在經過東南亞金融風暴及延後簽約等事件之後，已增加至新台幣 4,464 億元，而台北國際金融大樓工程總經費僅約台幣 386 億元，由於金融大樓規模較小故執行時較不易產生難以協調的問題或政府與特許公司各執一詞的情況產生。

二、工程技術較單純

高速鐵路工程北起台北南迄高雄左營，貫穿台灣南北 12 個縣市，在施工上的不確定性較大，工程風險較高；而台北國際金融大樓的工程技術較單純，工程風險較小，故興建上較順利，目前金融大樓興建工程正持續進行中。

三、金融大樓未來營收可期

台灣高鐵 BOT 案在融資方面曾產生融資困難的問題，係肇因於高速

鐵路建設未來收入無法事前精確估計，亦無法與使用者訂定購買合約，在未來營收無法確定下，融資機構參貸高鐵聯貸案的意願較低；而國際金融大樓公司的主要股東已表達進駐國際金融大樓的意願，其他金融機構亦紛紛表示興趣，因此為金融大樓帶來商機，故國際金融大樓未來的收入穩定，還款財源可以確保，因此銀行團承作聯貸案之風險低，故使金融大樓一案在融資方面也進行得較台灣高鐵案順利。

第三節 台灣執行 BOT 計畫的外在環境

由於大型 BOT 案在國內缺乏先例，甚至國外的案例也皆尚未完成最後的移轉作業，沒有完全成功的案例可供參考，故無論是政府部門、特許公司或是銀行業者皆屬於邊做邊學的階段。在探討完台灣高鐵及國際金融大樓兩案的經驗之後，本節將分別針對政府、特許公司、銀行業者在面對 BOT 這種迥異於傳統公共工程發包的興建方式時，有哪些可改善的空間進行討論，並對社會上一些錯誤的 BOT 觀念進行澄清。

一、政府方面

(一) 現象描述

1. 政府部門以傳統公共工程招標的方式來執行 BOT

BOT 在國內興起的時間只有短短數年，真正運用該模式興建的公共工程建設亦屬少數，故政府官員及行政人員在執行 BOT 的過程中，容易落入舊式的窠臼，以傳統公共工程招標的觀念看

待彼此，且不習慣主動運用公權力協助民間業者。

2. 執行之公務員擔心被冠以「圖利他人」的罪名

在台灣的行政環境之下，公務人員在執行公務時受限於兩件事情，一是法規、一是習慣。由於法律裡面對於「圖利他人」的定義模糊，造成公務人員「多做多錯、少做少錯」的想法，甚至遇有法條中賦予主管機關對某事項擁有行政裁量權時，主管機關也因擔心被冠以「圖利他人」的罪名，而傾向於不作對特許公司有利且合理的法令解釋；另外即使法規允許，若與公務人員的行政習慣不合，同樣會被投以異樣的眼光。

3. 政府各部門對 BOT 制度的認知不同

BOT 制度牽涉範圍極廣，需協調的事項跨政府各部會，其複雜程度可想而知，初引進國內，政府即推出金額高達四千多億台幣的台灣高速鐵路計畫，似乎顯得些許倉促，相關部門間缺乏足夠的共識，對 BOT 制度的認知不同，無法做整體規畫的工作，在法律及行政制度上的配套措施沒有做好。

4. 政府有「只許成功，不許失敗」的壓力

由於國內採用 BOT 模式興建的公共工程，不論是台灣高速鐵路、民營電廠（如長生電廠）、機場捷運或是國際金融大樓，皆甚受社會大眾注目，政府部門無形中背負著沈重壓力，深恐一旦與特許公司談判失敗，社會大眾會質疑政府的行政能力及效率，故政府部門在與特許公司協調時，往往有著「只許成功、不許失敗」

的壓力，以致偏離了 BOT 應以經濟決策為考量的做法，成為政府展現行政效率及行政決心的工具。

5. 政府部門認為只要採行 BOT 就可減輕政府負擔

台灣從國外引進 BOT 的作法，再加上近幾年政府對於公共建設的需求很大，且預算赤字逐年增加，故認為所有公共建設只要採 BOT 型式興建就一定是最好的，本研究在第二章第五節曾提及，任何公共建設是否可以採行 BOT 興建，必須先評估其可行性，而不宜僅以政府財政負擔作為唯一考量。

6. 未設專責組織提供必要之資訊及經驗

香港及澳洲的 BOT 執行過程，皆有 BOT 專責組織的設置，負責提供主辦機關及投資人相關的資訊及建議；而我國目前並無類似的機關存在，致使在執行 BOT 的過程中，每遇到需透過跨部會協調的事務時，便產生許多不必要的時間及效率上的浪費；另外，因沒有專責機構的設置，使得政府過去的研究結果及經驗無法充份傳遞予投資人，這亦是非常可惜的一件事。

7. 相關文件中對於雙方部份權利義務之歸屬界定模糊

以台灣高速鐵路為例，從計畫初始至今曾發生的許多爭議大部份由於相關文件的規範不明確，例如融資契約遲至簽約後一年半才完成簽約手續，除了融資機構未及早積極參與計畫之外，政府及特許公司對於合約第十二章中「政府協助融資」的定義認知不同亦是影響因素之一，若一開始即在相關文件中有了清楚的定

義，則可以減少類似的爭議，對計畫的進行亦有很大的助益。

另外若發生超出預料的意外或災害，如八十八年發生之 921 大地震，對於計畫參與者的權利及義務皆會造成莫大的影響，故 921 地震後台灣高鐵公司即修正財務計畫，許多相關作業亦不斷延後，若於營運合約中先行規範此類災害發生時權利義務及後續處理責任的歸屬，將是較為合理的方式。

8. 協調委員會仍有加強功能的空間

BOT 計畫牽涉層面廣，複雜度高，關係人眾多，任何一方對某一議題沒有共識便容易產生爭議，更甚者造成計畫推動的困難；而 BOT 計畫很重要的精神是政府及特許公司是合作夥伴的關係，遇有問題時，宜注重協調及溝通，盡量避免有對簿公堂的情況發生，故協調機制的建立是必要的。台灣高鐵案中，依據交通部與台灣高鐵公司在議約時議定之「高速鐵路協調委員會組織章程」而設立之「協調委員會」，即是協調機制的一例，目的在處理合約之爭議事項及未盡事宜之協調、處理及解決，並經雙方簽訂興建營運合約之後即生效。

高鐵協調委員會設委員七至十一人，由交通部部長擔任主任委員，其餘委員由雙方分別推薦相同人數且經對方同意後，由主任委員聘任之。目前高鐵協調委員共有七人，包括：交通部部長、李遠哲、田弘茂、游錫勳、陳世圯、許勝發、鍾正行等。

協調委員有可能對欲協調計畫的細部了解不是很深入，故常需要具有專業經驗的人士判斷或給予意見，若能加強協調委員對

計畫的熟悉度，則或許可以增加協調的效果及減少協調的時間。

(二) 建議

1. 政府宜建立「與特許公司互為合作夥伴」的觀念

BOT 模式中一個很重要的觀念是，政府和特許公司是合作夥伴：政府運用公權力，創造有利於特許公司的環境，特許公司提供資金與技術，發揮民間企業的經營效率，雙方共同合作，政府得到品質良好的公共建設，特許公司得到合理的投資報酬，故雙方應是合作夥伴的關係，應本著互信的誠意共創雙贏的局面。

2. 並非所有計畫都適用 BOT

本研究第二章提及 BOT 計畫選擇之基本原則，必須兼顧必要性與可行性。必要性包括：市場需求高、時程考量、優先順序；可行性則包括：合理的報酬與適當誘因、具相當自償性、財務可行性。

3. BOT 決策與自償率之運用

在進行 BOT 計畫時，自償率的觀念很重要，自償率是指「計畫營運評估期現金淨流入之現值佔計畫工程經費流出之現值」，至於自償率的基本概念及計算方式⁶，詳見本章附錄。

由於目前社會上對於自償率仍有一些觀念不清楚的地方，因

⁶ 資料來源：交通部辦理民間參與交通建設計畫作業手冊，中華民國八十八年三月出版。

而增加許多執行作業上的困擾，以下本研究將提出應如何將自償率的觀念應用在 BOT 計畫上，並對部份自償率的觀念進行澄清。

(1) 自償率是很重要的參考值 (benchmark)

自償率是判斷一個建設該不該以 BOT 模式進行的重要參考值，但不是完全以自償率作為考量。在財務計畫中，自償率只是其中一項指標而已，其他如償債能力、股權回收年期等指標甚至更為投資者及融資機構所重視，必須一併加以考量。

若一個自償率只有 1% 的建設計畫，並不能因此就不考慮進行，應該去考慮計畫完成後所帶來的外部效益、經濟效率及社會效益是否達到 99%。

若一個自償率達到 (或超過) 100% 時，也不代表不需要政府財務上的協助，因為融資機構更在意的是計畫案的償債能力，特別是計畫案完工開始營運前五年的償債比率 (Debt Service Coverage Ratio)。若償債能力不能滿足融資機構，縱使計畫案之自償率為 100%，仍難以在政府不出資的前提下以 BOT 方式進行，這也就是計畫之財務方案雖有民間參與的「可能性」但尚不具有「可行性」。由於大型投資案在完工營運初期，通常是債務最沈重的時期，如果這段時間的償債比率過低，且持續時間過長，那麼即使該投資案的長期報酬很高，但是財務上仍不具融資可行性。

另外計畫案在特許期間的各種工程、營運、社經、財務等風險，若非屬特許公司能力所能控制，且難以透過保險機制分

擔者,政府應區分類型並承擔部分風險,不可因計畫案有 100% 自償率,而不去分擔政府應分擔之風險,或不給予特許公司應有之協助。

(2) 政府補貼不同於政府投資

一個自償率只有 10% 的計畫,若政府於評估後仍要採用 BOT 模式,則政府必須貼補 90%,這稱為「政府補貼」或「政府出資」,不可以之與「政府投資」混為一談,政府投資是特許公司的自有資金中,政府佔一部份的比例。

(3) 低自償率的計畫應考慮不採用 BOT 模式進行

不是所有的計畫用 BOT 模式就一定最好,也不能將傳統的公共工程興建方式全部否定。一個自償率過低的計畫,如果還是採用 BOT 模式,則會產生很多不必要的社會成本及協商成本,所以當自償率低於某一水準時,應考慮不採用 BOT 模式進行。

但若參與計畫之民間企業確定瞭解計畫內容,且以非財務之考量(如參與該公共建設對企業聲譽之提升、增加消費者對該企業產品之認同或其他非經濟之效益等),欲參與該計畫,並提出合理之說明(如參與之目的及參與之財務負擔為該企業所能承受),政府仍宜考慮採用 BOT 之可行性。

(4) 要考慮自償率的收入面

由台灣高速鐵路及國際金融大樓兩案發展至今,社會上似

乎有了不適當的觀念，認為給政府最多回饋就最有希望得到優先議約權，因此給予投標廠商誘因，在收入面做過於樂觀的估計。在評估自償率時，應考慮業者所提出來的自償率收入之組成中，有多少是來自於本業，多少是來自於土地開發利益，自償率的收入應以本業為主，開發為輔。

4. 政府宜建構相關健全的制度，減少 BOT 進行時可能產生的爭議

BOT 制度初引進國內，第一個案例即是金額超過四千億台幣的台灣高速鐵路，在國內的財政、金融、法律等方面制度皆尚未建構健全、各機關及各單位的專業經驗尚不足的情況下，難免會給人「急就章」的印象，而目前各公共工程又皆急於採用 BOT 模式，恐會產生更多的問題及爭議。

目前正在進行中的 BOT 計畫計有高速鐵路、機場捷運、金融大樓、長生電廠等，而尚有數十項公共建設亦打算採用 BOT 模式興建，建議政府應將腳步放慢，在現行案例中吸取經驗，俟各種法令規章、運作機制漸漸成熟，經驗傳承建構起來之後，再依公共建設的性質評估是否適宜採用 BOT 模式興建，如此方能順利推動以 BOT 方式進行國家建設。

5. 甄審及議約寧慢不趕

BOT 所牽涉的個案通常規模不小，在甄審及議約時，若一味求快，容易有思考不周之處，致日後產生阻礙計畫進行的事項，故宜預留適當的時間，讓甄審委員及議約各方皆能充份了解及協調溝通，盡量將所有疑懼之處詳細討論，並有共識對於後續產生

的問題能站在互信的基礎上共同尋求解決之道，如此方可在日後的執行流程中收事半功倍之效。

6. 宜組成促進民間參與專責組織(建議主辦機關：公共工程委員會)

BOT 計畫係民間參與公共建設計畫的一種方式，其前置期審慎、周詳的程度關乎計畫後續推動之順利與否，若能有一個專責組織負責教導及傳遞 BOT 的觀念，並協助計畫之進行，則無論政府或民間在推動 BOT 時，可行性將更高，香港及澳洲的 BOT 執行過程，亦皆有類似專責組織的設置，負責提供主辦機關及投資人相關的資訊及建議。

建議政府參考澳洲昆士蘭省的 BOT 架構，設立「促進民間參與專責組織」，負責 BOT 相關資訊及經驗的整合，提供欲採行 BOT 模式之專案發起人（不論是政府單位或民間機構）相關資料及建議，對發起人所提之投資計畫書草案進行評估及提供建議，再對發起人修正後之投資計畫書草案進行可行性評估。以下就促進民間參與專責組織與現況比較如下：

(1) 擬議之專責組織功能

a. BOT 觀念與專業知識之整合

BOT 計畫不只限於交通建設，促參法⁷第二條即包括了各項供公眾使用或促進公共利益之建設，故牽涉的層面非常廣，且在國內並無太多 BOT 的實務經驗，各界對 BOT 的了解亦不

⁷ 詳細之促參法條文請見本研究報告附錄二、促進民間參與公共建設法。

是很深入，專責組織可負責 BOT 觀念及專業知識的整合，提供欲採行 BOT 計畫者相關的資訊及經驗。

b. BOT 發起人（民間或各級政府）之資訊提供與推動者

BOT 計畫不一定皆由政府發起，依促參法第七條規定：「公共建設，得由民間規畫之。」故民間亦可為 BOT 計畫之發起人。但是民間業者如意欲自行規畫推行 BOT 計畫時，恐面臨相關專業能力不足之情形；此外，地方政府欲推動 BOT 計畫，亦常困於專業知識與人才不足之窘境，因此當民間或各級政府有採行 BOT 的意願時，專責組織可將所整合之專業知識提供之，並給予推動計畫時必要之協助。

c. 提供 BOT 發起人（民間或各級政府）推動計畫服務諮詢

由於 BOT 近幾年始受到國內的注意，相關實務經驗尚淺，發起人在推動 BOT 計畫的過程中，難免會有進行不順利之處，專責組織可負責相關的問題諮詢及服務，共同促進具可行性之 BOT 計畫順利進入正常的行政程序。

d. 初步評估發起人（民間或各級政府）提出之 BOT 投資計畫書，並提供修正意見

BOT 發起人提出 BOT 投資計畫書之後，專責組織可負責進行計畫書的各項可行性評估，包括工程、環境、財務、安全、社會等可行性，並針對可行性分析不完整之項目給予發起人修正意見。

e. 協調相關單位就初評合適之 BOT 計畫，進入正式行政程序，

並協助 BOT 案後續之行政過程之順利進行。

發起人提出初步的投資計畫書修正計畫後，專責組織負責協調計畫相關單位就修正計畫提出建議，並評估是否適合採用 BOT 方式進行，若評估結論是肯定的，則協助其進入正式之行政程序，聯繫、協調該 BOT 計畫之相關權責單位，幫助該計畫進入正式行政作業程序，並在權責機關核准後，協助往後之公告招標等工作及 BOT 案後續之行政過程之順利進行。

- (2) 促參法之主管機關為行政院公共工程委員會，而依促參法第六條中之規定，公共工程委員會之職責包括：政策與制度之研訂及政令之宣導、資訊之蒐集公告及統計、專業人員之訓練、各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核、申訴之處理、及其他相關事項等，已包含本研究所建議之專責組織的部份功能，但似未具備其他本文建議之功能諸如「初步評估發起人之投資計畫書，並提供修正意見」、「研判該發起人所提之計畫是否適宜採用 BOT 模式進行」等。
- (3) 欲達成專責組織之功能，是否直接增加現有公共工程委員會之功能，或另建立一新的組織，則有待進一步研究。

(4) 專責組織之性質

專責組織之定位，究屬官方組織或是民間性質，則各有優缺點，存在進一步討論的空間。

專責組織若屬官方組織，優點是較具有決策上的公信力，所作的決策較不易遭受外界的質疑；但卻有國家行政機

構中難以避免的公務員擔心被質疑「圖利他人」的心態，做起事來較難以伸展，容易被牽制；此外，以現有公務人員之待遇，恐難延攬具充份專業能力之人才。

專責組織若屬民間性質，優點是組織較有彈性，在吸納專業人才（土地、工程、法律、財務等專業）方面較為自由及迅速，較能網羅專家，並發揮民間機構較高的效率。但是由於是民間機構的性質，可能較缺乏公信力，所作出的決策或建議易遭受利害關係人士的質疑。

7. 本研究建議之 BOT 執行流程

本研究綜合以上討論，並參照國外相關之 BOT 作法，建構以下之 BOT 執行流程（請見圖 7-1），俾能作為政府決策時之參考。

本研究建議 BOT 計畫在正式進入提案程序時，應有一「促進民間參與專責組織」負責作「是否採用 BOT 模式」之可行性評估，若認為該計畫不宜採 BOT 模式，則應考慮以傳統方式興建；若專責組織認為該計畫具有 BOT 可行性，便正式進入 BOT 公告招標等程序。而在計畫進行過程中，若發生爭議事項或需協調及解決事宜，便送交協調委員會負責協調工作，對於協調委員會之相關建議，本研究將於下一點中說明之。

圖 7-1 本研究建議之 BOT 執行流程

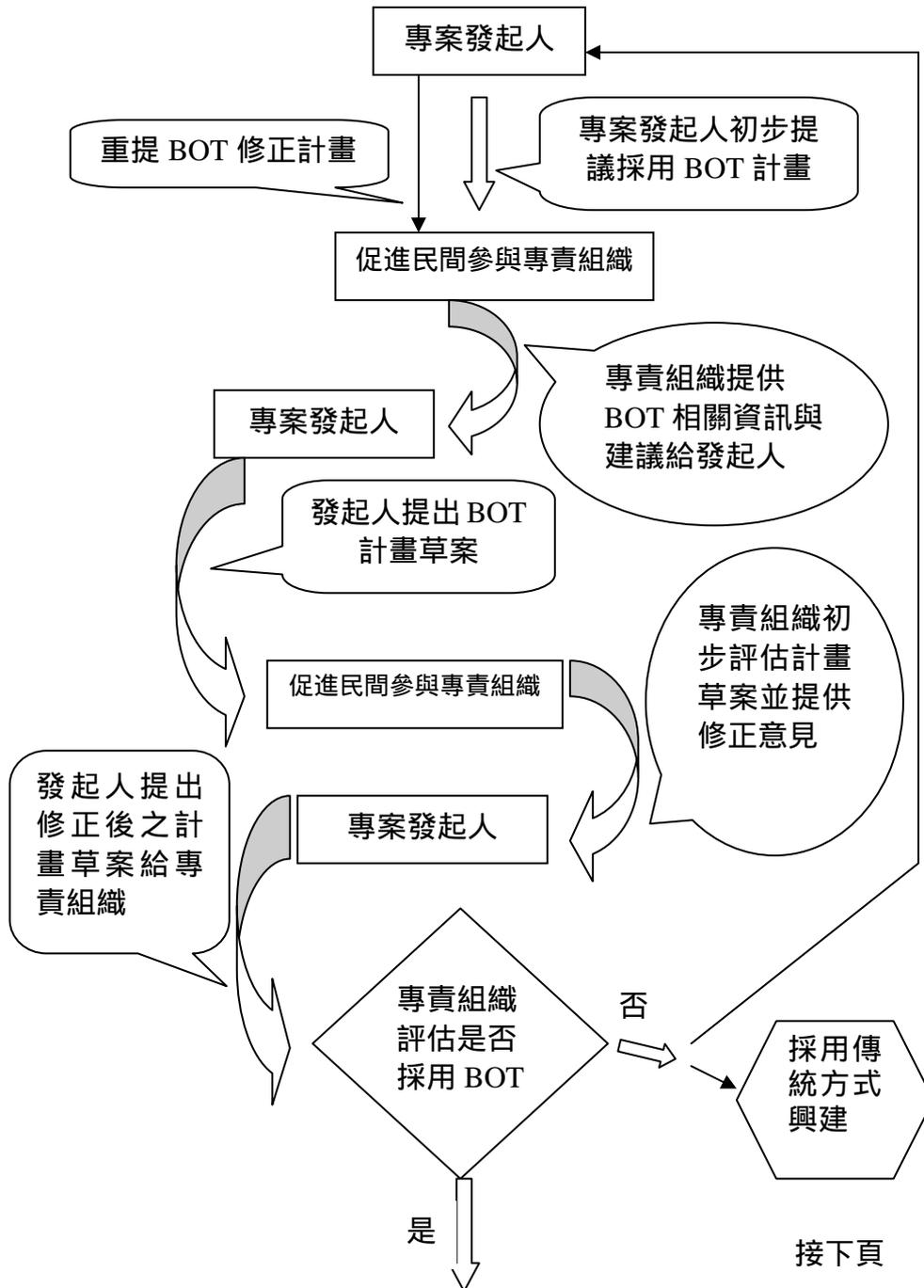
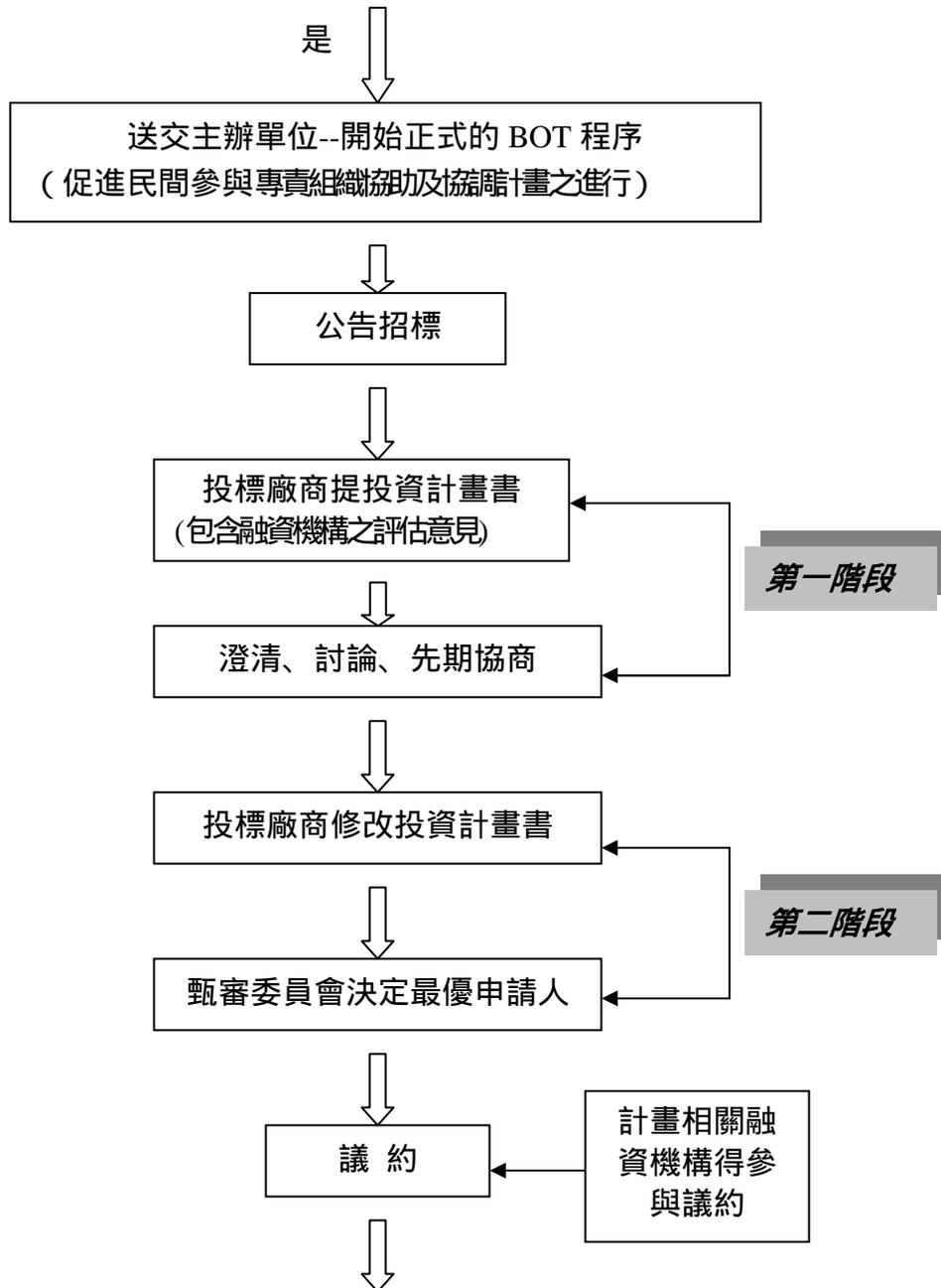
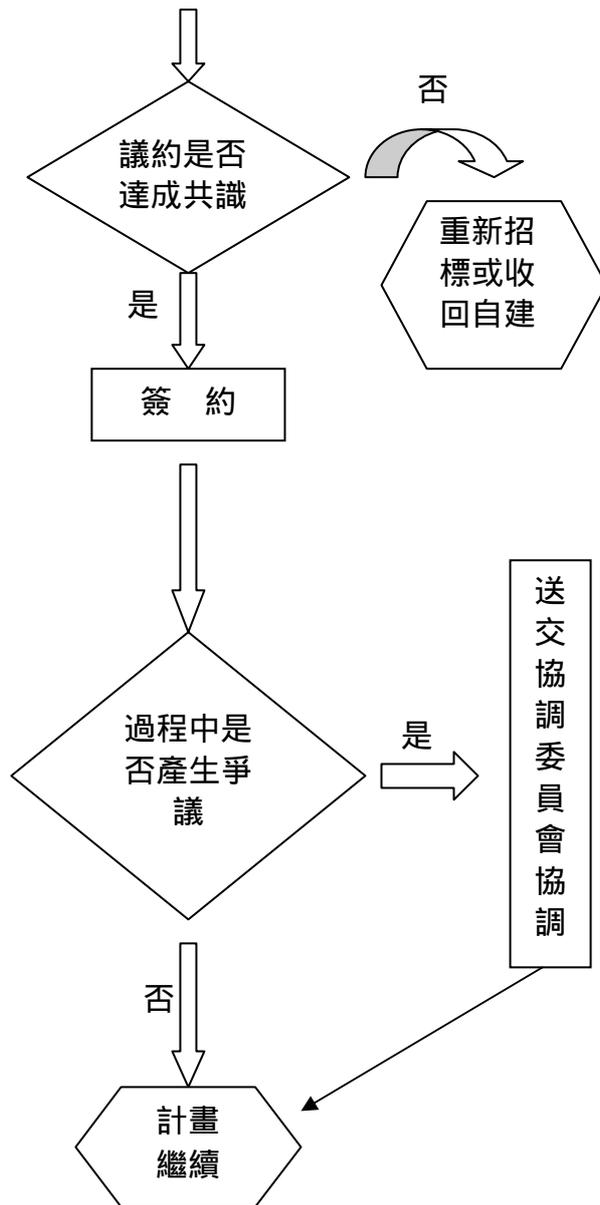


圖 7-1 本研究建議之 BOT 執行流程 (續)



接下頁

圖 7-1 本研究建議之 BOT 執行流程 (續)



8. *處理爭議時，宜注重協調溝通，避免仲裁或訴訟*

BOT 計畫的參與者既然是合作的夥伴，就應盡量避免訴諸冗長的訴訟程序，但基於保護各自權利及義務之考量，應設立協調機制以保留法律上的權益，在遇有意見不一致之事件時，可以使雙方有時間協商並找出願意接受的解決之道，或留下一些再思考的空間，避免馬上進入法律程序。

以台灣 BOT 計畫的進行而言，協調委員會的執行到目前為止還算順利，唯委員恐因公務繁忙而無法對送交協調之計畫做細節的了解，本研究建議應直接聘請政府及特許公司皆同意，且具有相關專業能力之人士擔任協調委員。

二、特許公司

(一) 現象描述

1. *與政府並未建立完全的合作夥伴關係*

不單是政府部門尚未調整有別於傳統發包的行政處理習慣，特許公司亦缺乏「與政府是合作夥伴」的觀念，以台灣高鐵案的政府應辦事項為例，台灣高鐵公司在興建營運合約之外另行要求政府簽訂「政府應辦事項備忘錄」，顯示對政府信心不足，缺乏雙方應為合作夥伴的觀念。

2. *投標廠商為求取得優先議約權會有動機對計畫財務作過於樂觀之估計*

傳統公共工程投標是價格標的方式，投標的標價低就有得標

的希望，但是以 BOT 模式興建的公共建設通常規模龐大且複雜，財務因素影響工程的順利與否甚鉅，民間業者在評估投標報價時，應審慎考慮財務面因素，核實估算投標價格，目前台灣幾個 BOT 案件已有流於各投標團隊在回饋金上較勁的現象，此皆源於民間業者仍以傳統公共工程投標的觀念在投標 BOT 的建設上。

3. 特許公司希望將大部份風險轉嫁給政府

BOT 計畫要能順利進行，首先要具備融資可行性，之後政府和特許公司必須合理分攤風險。但以台灣許多 BOT 案執行至今的演變發現，特許公司在跟政府談判的過程中，常希望政府能承擔大部份的風險。

(二) 建議

1. 特許公司應建立「與政府是合作夥伴關係」的觀念

台灣的公共工程普遍的現象是，政府在談判的過程中地位高於民間業者，在此種地位不平等的之況下，造成業者在很多方面委屈求全，但是在興建公共工程的過程中，則可能為了本身的利益而忽略工程品質。以上都是不正當的現象，更不應發生於 BOT 計畫中。BOT 計畫應由政府、特許公司及融資機構三方建立夥伴關係，在問題產生時，站在合作夥伴的立場，展現解決問題的誠意，並建立互信的基礎，共同合作完成計畫的興建、營運並各得其利。

2. 宜避免為求得標而過份樂觀估計計畫財務

過去台灣的公共工程幾乎都是以最低價得標，因此 BOT 投標廠商也多數沿襲同樣的心態，認為「政府出資最少」、「回饋金最多」等因素是得標的關鍵，而在財務方面作過於樂觀的估計，也造成政府甄審的困難，因此投標廠商應對 BOT 計畫的財務正確估計，以利未來計畫的順利運作。

3. 特許公司宜有承擔風險的準備

風險分攤的原則是，獲利較大者承擔較多風險，故獲利大的一方應有承擔較多風險的準備，並應自問是否有承擔的能力，故特許公司應就自身對獲利的預期，承擔對應的風險，並非全面要求政府承擔。

三、融資機構

(一) 現象描述

1. 部份融資機構以傳統的融資方式看待計畫融資

我國融資機構傳統的貸款模式是債務人提供抵押品，通常是不動產等較易保值的資產，作為還款的擔保；但是計畫融資的特點是，在興建期沒有現金流入，基礎建設也無法提供抵押品，而是以未來完工進入營運期後的現金流入作為償債的依據，且收入較難確定，只能依據各可能影響因子去作預測，這是屬於 BOT 計畫中融資機構必須面臨的風險，故國內融資機構在承接 BOT 計畫的計畫融資案時，必須有承擔此類風險的準備。

2. 部份融資機構對「保障債權」的認知與政府有差距

BOT 之成功立基於政府、特許公司及融資機構的三方關係能夠穩健，三方必須彼此互相監督合作才能維持在相當良好的狀態，而融資機構在 BOT 的運作架構中為了保障債權，會採取許多機制來監督特許公司的作業。

政府對「保障債權」的定義是，融資機構要用一切可能的方法，監督特許公司，要求計畫能如期、如質、如預算完工並順利展開營運，且營運後所產生之現金流量足以支應借款本金及利息之償付，融資機構的債權才能確保，所以在合約中常規定：若特許公司於興建營運期間，有違反投資契約，足以嚴重影響建設計畫之興建時程、工程品質或經營安全者，可由融資機構介入改善，或由其另行指定或籌組特許公司接續興建，直至建設計畫完成，融資機構的債權才得到確保。

但融資機構不一定對介入特許經營有興趣，在此情形下，融資機構便轉而要求政府保證，以確保債權。

3. 融資機構對 BOT 融資經驗不足

財務顧問 (financial advisor) 負責評估 BOT 計畫中，投標廠商所提出的財務計畫，了解其財務模型及融資策略等重要財務關鍵事項，融資機構在評估計畫融資的融資作業時，多會以財務顧問的意見作為是否參貸的參考；但國內有能力擔任財務顧問的機構不多，也甚少有評估投資案的經驗，對 BOT 融資經驗不足，故融資機構在面對投標廠商之財務顧問所提的意見時，易產生質疑，不容易評估計畫的財務。

(二) 建議

1. 融資機構應多培養計畫融資方面的專業人才，加強對計畫融資的觀念

BOT 制度通常伴隨計畫融資，而計畫融資和抵押融資最大的不同點在於計畫融資是以計畫興建完成並營運所產生的現金流量作為貸款本金及利息償付的依據，不同於傳統提供抵押品作為擔保的抵押融資方式，若國內融資機構對此了解不足，將導致計畫融資在國內施行困難，故應加強融資機構對計畫融資的觀念並多培養計畫融資方面的專業人才，以利計畫融資的新觀念能在國內金融界推展。

2. 融資機構應體認唯有計畫完成才能保障債權

計畫融資中，「保障債權」應是融資機構要用一切可能的方法，監督特許公司，要求計畫能如期、如質、如預算完工並順利展開營運，且營運後所產生之現金流量足以支應借款本金及利息之支出，融資機構的債權才能確保，故融資機構應對此有所體認。

3. 鼓勵融資機構與國際知名之財務顧問公司合作

由於國內有能力勝任投資案評估的財務顧問公司不多，故宜鼓勵國內融資機構與國際性知名之財務顧問公司合作，參與 BOT 計畫的財務評估，並可進一步達到台灣國際化的目的。

4. 投標前融資機構宜積極參與投標團隊的財務規畫，並為團隊的一員

在整個 BOT 計畫中，融資機構的參與宜愈早愈好，若能讓融資機構從計畫之初就積極參與投標團隊的財務規畫，則將有助於日後的融資進展。且融資機構宜為投標團隊之一員，積極參與 BOT 投資計畫書的擬訂及後續的議約工作，使不論是在議約的過程，甚或在招標之前，皆可增加政府對投標團隊投資計畫的信心，有助於計畫的推動。

本章附錄

一、自償率

(一)自償率的基本概念

自償率是目前政府進行公共建設民間參與的先期規畫時，設定民間參與案中政府之投資或補貼額度之比例的一個參考值。

(二)自償率的計算方式

計算交通建設之自償率，公式如下：

$$\text{自償率} = \frac{X}{Y}$$

其中，X 為營運評估期現金淨流入之現值

$$= \text{計畫營運收入} + \text{附屬事業收入} + \text{資產設備處分收入} - \text{不含折舊與利息之營運成本與費用} - \text{不含折舊與利息之附屬事業成本與費用} - \text{資產設備增置與更新支出}$$

Y 為工程經費流出之現值。

該項指標源自政府辦理之財務計畫，主要係在區分國庫與主管機關之財務責任，作為預算編列的基礎。其大致以整體計畫(Project)的觀點進行分析，故不考量特許公司資本結構與債務利息費用支出以及民間觀點的風險資本化等問題。

二、強制收買機制之法律面探討

以高鐵本約為例，本約之收買機制；自制度面以觀，可能產生下列弊端：

(一) 主管機關事先未揭露收買機制的內容，有違平等對待的原則

按高鐵採 BOT 模式，且依投標條件，政府並不提供保證，因此大部分興建營運風險本應由民間承擔。如主管機關認為本案情形特殊，或是「倘無全面收買條款就無高鐵」，也應於投標前預先揭露這個影響重大的權利義務事項，如此方可使投標者立於平等競爭之地位，更可大幅提升投標與審議之品質。

(二) 政府究竟是「應」或「得」收買充滿不確定性

由於這個條款的法源依據並不明確，當事人對於政府究竟是應或得收買一事爭論不休，亦有論者獎參條例僅規定政府「得」而非「應」收買，因此主張契約之「應」字，應解為高鐵當局僅有在程序上報請主管機關之義務，但並無拘束主管機關交通部作如何處分之公權力。固然自政府立場而言，多希望能保留裁量餘地；但是商事契約講求的就是可預測性，以便當事人能事先釐清風險歸屬與權利義務關係。是故，如將買回與買回範圍等攸關權議之重大事項，繫於政府不確定之行政裁量，則民間機構恐會裹足不前，更違背 BOT 之宗旨。因此主管機關仍應及早澄清（而非暫緩處理）這個「創造性的模糊」，以杜絕日後紛擾。

從實質面或收益面來看，本約收買機制可能產生四個弊端：

(一) 收買事由不佳加限制，可能產生「道德風險」

例如：依本約約定，即使高鐵失敗係可歸責於民間機構之原因（如營運不善、重大缺失等），政府仍須承擔依興建價格收買之義務。如前所述，BOT 之精神在於本為公共建設的「市場化」，如今民間機構卻得視情形爰用此條款規避經營過失、設計失敗等責任，使企業內控與自負盈虧的機制無法發揮，實有違 BOT 的本旨。論者為政府並非承擔全部風險，因為依法資本化利息（約八百億）並不在賠償範圍之內。然而這種「賺錢政府少分、賠錢政府多攤」的風險分擔方式，是否能完全消除因誘因不當所產生之道德風險，似不無疑問。

(二) 以興建成本計算收買價格，造成利益衝突之情況

依一般 BOT 的法律架構，投資特許公司的企業股東，多同時係與特許公司簽約來承包營建工程或其他專業服務（如交通管理）的企業，高鐵投資案也不例外。此種雙重身份會形成利益衝突，因為在錯綜複雜的契約關係中，承包商可能因「朝中有人」而得就所提供之工程或服務，要求較市價為高之報酬，如此將損及公司之利益。此種顧慮在本約情形可能更為嚴重，因為本約以興建成本計算收買價格（而不考慮折舊因素或市場價格），且預先設定政府理賠額度（即最高為三千二百五十九億），在理賠金額鎖定之情形下，投資股東的經濟誘因可能為增加發包成本，而不是追求特許公司的最大利益，因為其他出資者（如金融機構）及自願收買者（即政府）將負擔特許公司經營不善的大部分苦果，但投資股東輸送利益至關係企業的所得，卻可能超過經營不善的損失。是故就制度面而言，本約之收買機制可能造成利益衝突之情況，亦不可否認。

(三) 本約收買約款是否能釐清個別工程與資產移轉的財產關係，似不無疑問

雖然高鐵的大部分資金係由民間所提供，但政府仍提供許多配合與協助，如取得高鐵建設的用地、規畫與興建南港、板橋路線地下化土木工程等。因此，高鐵興建期間所存在的個別工程與資產，究屬動產或不動產？是否民間機構享有對所有「看得見」的工程與資產均享有絕對而排他的所有權？在理論上仍可能有爭議。尤其如上述，特許公司興建高鐵期間將簽署許多承攬、次承攬等契約，而這些契約又可能衍生法定抵押權等複雜問題。對此，本約雖約定「乙方擔保該資產於移轉甲方時並無權利瑕疵」，及「乙方於資產移轉前應塗銷或排除該資產所存在之全部負擔」。然而，這些當事人間的約定是否就能釐清相關財產法律關係，仍有待觀察。

第八章 結論與建議

第一節 結論與建議

在政府財政收入日漸短絀，各種建設計畫、社會福利等措施日般的情況下，國家財政負擔顯得愈來愈沈重，此時引進民間資金及效率的 BOT 模式已是勢在必行，國內第一個以 BOT 模式興建的大型基礎建設即是台灣高速鐵路工程，本研究在蒐集台灣高速鐵路及國際金融大樓相關資料，與國外相關案例及執行流程作一比較，並對專家學者進行訪談及召開座談會，目的即在建立一套適當的作業程序與相關機制，使 BOT 架構中的各個參與者的權利與義務有著較明確的界定，除了可以減少爭議，也可以使得政府執行部門以及民間部門對 BOT 模式更具信心。

一、政府執行 BOT 計畫時之建議（主辦機關：行政院公共工程委員會）

（一）觀念建立

1. BOT 與傳統公共工程招標的觀念不同，政府在執行 BOT 計畫時宜建立「與特許公司建立互為合作夥伴」的觀念，在遇到爭議時，在互信的基礎上，共同解決問題。
2. 議約過程冗長與簽約不成為 BOT 之可能現象。政府不須有議約「只許成功，不許失敗」的壓力。
3. 並非所有公共建設都適用 BOT 模式興建，須考慮必要性及可行性；其中宜視自償率為判斷一個建設該不該以 BOT 模式進行的重要指標，其他如償債能力、股權回收年期等指標，也有必要一

併加以考量。低自償率的計畫不宜考慮採用 BOT 模式進行；而自償率收入之組成中，應考慮有多少是來自於本業，多少是來自於土地開發利益；若來自本業的自償率太低，亦宜考量不採用 BOT 模式進行，以避免計畫之風險太高。

4. BOT 決標過程「政府出資額度」不宜成為決標的唯一標準。
5. 甄審與議約時程寧慢不趕，務期達到充份溝通與瞭解。
6. 處理爭議時，宜注重協調溝通，避免仲裁或訴訟。BOT 計畫的參與者既然是合作的夥伴，就宜盡量避免訴諸冗長的訴訟程序，設立協調機制以保留法律上的權益，使雙方有時間協商並找出願意接受的解決之道，或留下一些再思考的空間，避免馬上進入法律程序。

(二) 具體作法

1. 政府宜先建構相關健全的制度，減少 BOT 進行時可能產生的爭議。
2. 制訂行政機關內部關於執行 BOT 的作業手冊 (guideline)。BOT 計畫的每一階段須執行的事項繁多且複雜，參與者 (包括政府與民間部門) 往往難以全盤了解其運作方式，及所有相關法規。行政院宜召集相關的主管機關，及聘請對於 BOT 模式有深入研究的學者專家，以國外關於 BOT 案之經驗，加上之前國內在議約過程中所累積的經驗，用來制訂 BOT 計畫手冊，讓參與者皆能對 BOT 計畫有正確的認識，進而依照正確的申請程序，辦理申

請作業及參與投資，並有相關法規可以依循。

3. 宜建立多元整合的評決標準。宜針對大原則，如土木、機電、開發、營運、財務等，評估其可行性，並特別注意財務之可行性。
4. 與特許公司簽約之前，政府宜保有替選方案。簽約之前政府宜有替選方案，包括考慮收回自建、平行議約、或重新招標等。
5. 在整個 BOT 計畫中，融資機構的參與應愈早愈好，若能讓融資機構成為投標團隊中的一員，從計畫之初就開始接觸計畫，參與財務面之評估，而且以 BOT 重要參與者的身份參與議約，將可增加計畫之可行性，並減少日後爭議，有助於計畫的推動。
6. 建議組成「促進民間參與專責組織」，負責教導及傳遞 BOT 的觀念，提供相關資訊，並協調及協助 BOT 案後續之行政過程之順利進行，則無論政府或民間在推動 BOT 時，可行性將更高。香港及澳洲的 BOT 執行過程，即有類似組織的設置，負責提供主辦機關及投資人相關的資訊及建議，可為政府之參考。以下就促進民間參與專責組織與現況比較如下：

(1) 擬議之專責組織功能：

- a. BOT 觀念與專業知識之整合
- b. BOT 發起人（民間或各級政府）之資訊提供與推動者
- c. 提供 BOT 發起人（民間或各級政府）推動計畫服務諮詢
- d. 初步評估發起人（民間或各級政府）提出之 BOT 投資計畫書，並提供修正意見。

- e. 協調相關單位就初評合適之 BOT 計畫，進入正式行政程序，並協助 BOT 案後續之行政過程之順利進行。
- (2) 促參法中公共工程委員會之職責包括：政策與制度之研訂及政令之宣導、資訊之蒐集公告及統計、專業人員之訓練、各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核、申訴之處理、及其他相關事項等，已包含本研究所建議之專責組織的部份功能，但似未具備其他本文建議之功能諸如「初步評估發起人之投資計畫書，並提供修正意見」、「研判該發起人所提之計畫是否適宜採用 BOT 模式進行」等。
 - (3) 欲達成專責組織之功能，是否直接增加現有公共工程委員會之功能，或另建立一新的組織，則有待進一步研究。
 - (4) 專責組織之定位，究屬官方組織或是民間性質，則各有優缺點，存在進一步討論的空間。
7. BOT 具有高度複雜性，牽涉的相關單位及人員亦非常廣泛，故權利義務之歸屬宜於各種相關文件（如招標須知、興建營運合約等）中事先作明確的界定，可以減少爭議的發生。
 8. 多階段投、決標作業

對於甄審的作業流程，本研究提出「兩階段投標」之建議（見圖 7-1）：在公告招標之後，依計畫規模與複雜度，訂定充分的時間，讓投標廠商提投資計畫書；政府在收到投資計畫書時，依計畫規模與複雜度，訂定充分的時間，進行「評估階段」

的工作，包括：澄清（clarification）、討論（discussion）、先期協商（pre-negotiation）、修改投資計畫書（revise proposal）、決定最優申請人，再進行正式協商。於評估階段進行至一半，澄清、討論及先前協商程序皆完成後，政府給予投標廠商重提投資計畫書的機會，再依據重提之後的投資計畫書決定最優申請人。如此做法符合公平性，不論有多少個投標廠商，都有相同的機會和政府協商及修改投資計畫書，政府也有機會和投標廠商作澄清的工作，可以避免因前置階段的不深入了解而在決標及後階段議約中，產生過多且不必要的爭議。

另外，交通部於民國八十七年八月十九日頒佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」，其中第二十一條亦規定三階段 BOT 計畫甄審階段程序，相當值得參考。

9. 組成由專業人士為主的協調委員會來處理爭議

以台灣高鐵 BOT 計畫的進行而言，除了部份委員因公務繁忙而無法對送交協調之計畫做細節的了解，可能對協調處理爭議之成效造成些許困擾外，協調委員會的執行到目前為止還算順利。本研究建議比照高鐵協調委員會模式，直接聘請政府及特許公司皆同意之專業人士擔任協調委員。

二、對特許公司於執行 BOT 計畫時之建議（主辦機關：行政院公共工程委員會）

（一）觀念建立

1. 特許公司宜建立「與政府是合作夥伴關係」的觀念，在遇到爭議時，在互信的基礎上，共同解決問題。
2. 投標廠商宜避免為求取得優先議約權而過份樂觀估計，對 BOT 計畫做正確的財務預估，有助於未來計畫的順利運作。
3. 特許公司宜就自身對獲利的預期，承擔對應的風險，而非全面要求政府承擔。

(二) 具體作法

由行政院公共工程委員會辦理推廣研討會。

三、對融資機構於執行 BOT 計畫時之建議（主辦機關：財政部）

1. 宜加強融資機構對計畫融資的觀念並多培養計畫融資方面的專業人才，以利計畫融資的新觀念能在國內金融界推展。
2. 融資機構宜體認唯有計畫完成才能保障債權。
3. 由於國內有能力勝任投資案評估的財務顧問公司不多，故宜鼓勵國內融資機構與國際性知名之財務顧問公司合作，參與 BOT 計畫的財務評估，並可進一步達到台灣國際化的目的。
4. 在整個 BOT 計畫中，融資機構的參與宜愈早愈好，若能讓融資機構從計畫之初就積極參與投標團隊的財務規畫，對財務面進行評估，了解特許公司的財務模型，則將有助於日後的融資進展。且融資機構宜為投標團隊之一員，積極參與 BOT 投資計畫書的擬訂及後續的議約工作，而融資機構的參與，不論是在議約的過程，甚或在招標之前，皆可增加政府對投標團隊投資計畫的信

心，有助於計畫的推動。

另外交通部於民國八十七年八月十九日頒佈「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」，其中第二十三條、二十五條、二十九條及第三十條亦有融資的相關規定，相當值得參考。

四、對法律制度方面的建議

(一) 長期作法

以長遠的角度來看，似以「專案立法」之方式較能解決各種不同的公共建設所面臨土地取得、租稅減免、資金來源等種種問題，而可為我國往後立法之參考。

(二) 短期具體之修法建議

1. 促進民間參與公共建設法（主辦機關：行政院公共工程委員會）
 - (1) 關於區段徵收之部分（促參法第十九條）：主管機關宜先進行區段徵收可行性之研究，並做好先期之規畫，避免因盲目的區段徵收造成民眾權利之侵害；也就是在徵收效率的考量上，研討開放民眾參與徵收程序之可行性。
 - (2) 融資取得之義務（促參法第三十條）：建議本條條文增訂但書規定：「但除法律或契約另有規定外，應由民間機構負擔取得融資之主要義務。」
 - (3) 議約結果透明化之規定（促參法第四十五條）：為避免主辦機關濫用其裁量權限，訂定有害於民眾權益之契約條款，建議於

議約後或締約前，主辦機關先行公告契約之內容或舉辦公聽會，使議約之內容有受公評之機會。

- (4) 關於強制接管之部分(促參法第五十三條)，建議接管之性質建議定性為「經營權之概括承受」，從而政府於接管時，原特許公司之董監事之職權應停止，由政府概括經營承受，並應賦予接管辦法明確的法源依據。
- (5) 關於強制收買之部分(原促參法草案第五十六條)，原促參法草案第五十六條有強制收買之規定，促參法通過時將草案第五十六條刪除，本研究建議若未來有修法的需要時，宜作以下之考量：「強制收買」之範圍應包括特許公司下之一切資產，而不需區分是否「必要」、「堪用」；收買價格之訂定均需衡量工程資產興建成本、施工進度與使用價值等因素綜合定之，而不可全以興建成本為唯一考量因素。

2. 鐵路法第四十二條、第四十三條（主辦機關：交通部）

在追求民營化、效率極大化的現在，此條文之修正值得肯定，只要有相關良善的配套措施，即可達到兼顧一般民眾消費權益與創造企業利潤的平衡點；此條文之修正已經行政院院會通過，建議主管機關應協調立法院儘速通過。

3. 民營公用事業監督條例第十二條（主辦機關：經濟部）

此種條款反而會減低民間機構投入公用事業之意願，而無法引入民間資源參與公共建設，建議加以刪除，方能符合 BOT 追求

民間機構與政府機關間雙贏之精神，進而提供全體民眾更有效率、更高品質的公共工程服務。

(三) 對於行政規章之修改建議（主辦機關：行政院公共工程委員會）

以下以行政院所頒佈之「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」（以下簡稱注意事項）為討論之重點

1. 融資機構的參與（注意事項第五點）

本研究建議，可於注意事項第五點增訂第五項規定：「提出融資意願書或融資委託接受函之融資機構，應於甄選階段所召開之會議列席或備詢。」以便使甄審委員進一步瞭解其提供融資之可能性，及相關融資計畫之可行性，方能確保日後專案計畫之順利施行。

2. 甄審委員之親自出席義務（注意事項第六點）

行政機關應在選任甄審委員之階段，即應先考量該人選將來出席會議之可能性，並且應明訂違反親自出席義務之處理辦法。

3. 強制收買成本分析之提出（注意事項第十點）

機關有必要為補償時，於其報核程序中，應附上補償之成本效益分析，並估算補償之金額，而非只是為一單純的「報核」了事。而關於補償之金額如何計算，參照各國實務之作法，通常係依「內部報酬率」來決定。另外，如契約終止係因不可歸責於雙方事由或因「不可抗力」所致時，此時政府與民間機構可依該案件的特性來進行協商，以便於「可歸責於民間機構」與「可歸責

於政府」兩種不同賠償範圍間，尋求一個折衷性的補償方案。

(四) 強化主管機關之議約能力（主辦機關：行政院公共工程委員會）

1. 內部執行手冊的制訂

中央行政機關應召集相關的主管機關，及聘請對於 BOT 模式有深入研究的學者專家，以國外關於 BOT 案之經驗，加上之前國內在議約過程中所累積的經驗，用來制訂行政機關內部關於執行 BOT 的作業手冊（guideline）。

2. 行政裁量權的正當化

對於 BOT 此種需大量借重行政機關具體裁量的公共工程興建營運模式，僅限於重大明顯之錯誤（The Clear Error Standard），行政機關方要對其所為之行政裁量負起行政責任。

第二節 後續研究建議

本研究限於整體架構及時間上的考量，有許多值得深入探討的課題，尚無從涉略，茲簡述如下以作為後續研究之參考。

一、BOT 評決標準程序或模式建立之研究（主辦機關：行政院公共工程委員會）

政府可就吸收政府各部門過去的研究，以建立 BOT 評決標準程序與具體的基本評估準則，以減輕競標廠商的摩擦並化解落選廠商的疑慮；且無論是政府或是參與投標之廠商皆能跳脫傳統公共工程招標的價格標模式，在考慮

價格之餘，更應深入去了解該投標廠商所提的價格是如何算出的，是否具有可行性。

二、促進民間參與專責組織與政府組織調整之研究（主辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院公共工程委員會）

龐大的 BOT 計畫牽涉範圍甚廣，需協調的各單位亦多，當涉及到跨部會協調的問題時，經建會的推動民間參與公共建設指導委員會的功能是否足夠？本研究建議組成促進民間參與專責組織，以提供有意推動 BOT 之公部門及民間企業資訊及相關服務，這涉及政府組織部門的調整，建議後續可朝此方向進行研究。

三、制定 BOT 計畫參與之完整手冊（主辦機關：行政院公共工程委員會）

BOT 計畫的每一階段須執行的事項繁多且複雜，參與者往往難以全盤了解其運作方式，及所有相關法規。後續研究可以進行 BOT 計畫手冊之制定，讓參與者（包括政府與民間部門）皆能對 BOT 計畫有正確的認識，進而依照正確的申請程序，辦理申請作業及參與投資，並有相關法規可以依循。

四、國內金融機構發展計畫融資業務之研究（主辦機關：財政部）

國內目前計畫融資貸款主要是由交通銀行及中華開發工業銀行等公司承作，將來若 BOT 計畫日益增多，市場愈形成熟、開放，有意進軍國際舞台的金融機構勢必得發展計畫融資方面的業務，才能趕上時代潮流，相當值得進行有關其發展策略方面之研究。

五、放寬相關法令限制之研究（主辦機關：經濟部、財政部）

BOT 計畫通常牽涉到大型建設，對全民可以產生許多效益，故政府應研

議是否給予更多支持，放寬相關的法令限制，例如金融方面尤其是牽涉到公司法方面，讓參與 BOT 的民間公司，發行公司債或發行公司股票是否給予若干的放寬。在保險法方面，是否放寬保險業者的資金籌措限制。大型的聯貸案必定涉及國外銀行，對於國際銀行的聯貸，其利息是否列入免營業稅等，都是可以配合調整者，建議後續研究者可以進行相關研究。

附錄一、獎勵民間參與交通建設條例

中華民國八十三年十一月十八日立法院制定全文四十九條

中華民國八十三年十二月五日總統公布施行

第一章 總則

第一條

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。

第二條

獎勵民間參與交通建設，依本條例之規定。本條例規定者，適用其他有關法律之規定。

第三條

本條例所稱主管機關：在中央為交通部；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。

本條例所定事項，涉及目的事業主管機關職掌者，由主管機關會同目的事業主管機關辦理。

第四條

本條例所稱民間機構，係指依公司法設立之公司；其有政府或公營事業機構

投資者，其直接投資間接投資合計不得高於該公司資本總額百分之二十。

第五條

本條例之獎勵，以下列重大交通建設之興建、營運為範圍：

- 一、鐵路。
- 二、公路。
- 三、大眾捷運系統。
- 四、航空站。
- 五、港埠及其設施。
- 六、停車場。
- 七、觀光遊憩重大設施。
- 八、橋樑及隧道。

第六條

本條例適用之對象，以民間機構依下列方式之一參與前條交通建設為限：

- 一、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。
- 二、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。
- 三、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。

第七條

主管機關視交通建設個案特性，得基於公平競爭原則許可民間機構於一定期

限內經營交通建設，並得向其收取權利金。

前項權利金收取之相關事項應於投資契約中明定。

第八條

第五條所定之交通建設，主管機關得由廠商提供資金興建，並於完工後分期償付建設經費。

主管機關以前項方式興建交通建設者，應於實施前將建設及財務計畫，報請行政院核定或由各該地方政府自行核定，並循預算程序編列賒借及建設計畫預算，據以辦理發包興建。

前項發包興建工程，其經工程主辦機關完成估驗者，視同該估驗部分之賒借及建設計畫均已執行。

第一項所稱廠商，係指依法設立之公、民營機構。

第二章 用地取得與開發

第九條

本條例所獎勵交通建設之交通用地，涉及都市計畫變更者，主管機關應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理變更；涉及非都市土地使用變更者，於報准徵收或撥用取得土地後，依法辦理變更編定。

前項交通用地，係指路線、場站、交流道、服務區及第五條相關附屬設施所需之用地。

第十條

本條例所獎勵交通建設之交通用地及依第十二條規定區段徵收範圍內之土地，屬公有土地者，主管機關依程序辦理撥用後，得訂定期限出租或設定地上權與民間機構使用，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制，其租金得予優惠。

前項租金優惠辦法由交通部會同財政部定之。

第十一條

本條例所獎勵交通建設之交通用地，屬私有土地者，主管機關得視交通建設之需要，依法報請徵收，並得於徵收計畫書載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營或依前條規定出租或設定地上權與民間機構開發、興建、營運。

第十二條

主管機關應會商都市計畫、地政等有關機關，得於具都市發展潛力地區之路線、場站、交流道、服務區、轉運區、港埠及其設施、觀光遊憩設施、橋樑及隧道與其毗鄰地區劃定範圍，報經行政院核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。

依前項規定劃定為區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依下列規定方式處理外，並依區段徵收相關法令處理：

- 一、路線、場站、交流道、服務區、橋樑及隧道及相關附屬設施等交通用地無償登記為國有或省（市）縣（市）所有。但大眾捷運系統之土地產權，依大眾捷運法之規定。

二、轉運區、港埠及其設施、觀光遊憩設施所需土地依開發成本讓售與主管機關。

三、其餘可供建築用地，由主管機關會同省（市）或縣（市）政府依所負擔開發總成本比例協議處理之。

主管機關依前項取得之土地，得依第十條、第十五條規定出租或設定地上權與民間機構或逕為使用、收益及處分，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制；其處理辦法另定之。

第十三條

為加速第十一條交通用地之取得，主管機關得協調公有土地管理機關或公營事業，就其管理或所有土地訂定開發計畫，依法開發、處理，並提供開發計畫範圍內一定面積之土地、建築物，准由未領補償費之被徵收土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回。

前項被徵收土地未領地價之補償費及開發土地後應領土地、建築物之計價，應以同一基準折算之。申請時，應於土地徵收公告期間檢具相關證明文件，以書面向當地市、縣地政主管機關具結不領取補償費，經轉報主管機關同意者，視為地價已補償完竣；主管機關並應通知公有土地管理機關或公營事業。第一項公有土地之開發或處理不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條限制。

第一項開發、處理及被徵收土地所有權人領回開發土地、建築物之折算計價基準辦法及其施行日期，由交通部會同經濟部、內政部、財政部、省（市）政府等有關機關擬訂，報請行政院核定之。

第十四條

主管機關為有效利用交通土地，得協調內政部或省（市）政府，於調整或適度放寬土地使用分區管制或區域土地使用管制後，開發、興建供下列事業使用：

- 一、運輸服務業、商業。
- 二、停車場業。
- 三、交通工具維修業。
- 四、加油站業。

第十五條

本條例所獎勵之民間機構得以承租或設定地上權方式取得第十二條土地辦理開發，並得於該土地上經營前條規定之事業。其所得為該交通建設之附屬事業收入，應計入該交通建設整體財務收入中。

經營前項事業，依法令需經其他有關機關核准者，並應申請核准之。

第十六條

依第十一條及第二十三條規定徵收之土地，其使用期限應依照核准之計畫期限辦理。主管機關未依核准計畫期限使用者，原土地所有權人得於核准計畫期限屆滿之次日起五年內，向該管縣（市）地政機關申請照原徵收價額收回其土地。

第十七條

本條例所獎勵交通建設之交通用地，主管機關報經上級機關核准後，應通知

該用地所在之直轄市或縣（市）政府公告禁止下列事項：

- 一、土地移轉、分割、設定負擔。
- 二、建築改良物之新建、增建、或改建，及採取土石或變更地形。

前項禁止期間，不得逾二年。

第十八條

為維護本條例所獎勵交通建設興建及營運之安全，主管機關對該交通建設毗鄰之公、私有建築物與廣告物，得商請當地直轄市或縣（市）政府勘定範圍，公告禁止或限制建築及樹立，不受都市計畫土地使用分區管制或區域土地使用管制之限制。其範圍內建築中或原有之建物、廣告物及其他障礙物有礙興建或營運安全者，主管機關得指示或商請當地主管建築機關，依法限期修改或拆除；逾期不辦理者，逕行強制拆除之。但應給與相當補償，對補償有異議時，應報請上級主管機關核定後為之。

前項禁建、限建辦法，由交通部會同內政部定之。

第十九條

民間機構興建本條例所獎勵之交通建設，需穿越公、私有土地之上空或地下，應與該土地管理機關或所有權人就其需用之空間範圍協議取得地上權。其屬公有土地而協議不成時，得由民間機構報請主管機關核轉行政院核定，不受土地法第二十五條之限制；其屬私有土地而協議不成時，準用徵收規定取得地上權後，租與民間機構使用，其租金優惠準用第十條之規定。

前項土地因交通建設路線之穿越，致不能為相當使用時，土地所有權人得自施工之日起至開始營運後一年內，向主管機關請求徵收土地所有權，主管機

關不得拒絕；徵收土地之地價依法補償之。但原設定地上權取得之對價，應扣除之。

前二項土地上空或地下使用之程序、使用範圍、界線之劃分及地上權之設定、徵收、補償、登記之審核辦法，由交通部會同內政部定之。

第二十條

本條例所獎勵之民間機構於市區道路、公路、鐵路、其他交通系統或公共設施之上、下興建交通建設時，應預先向各該管主管機關申請許可，如共架、共構興建時，主管機關應協助民間機關獲得各該主管機關同意後，始得辦理。申請許可未獲同意或協調不成時，應敘明理由報請主管機關層轉行政院核定後辦理。

第二十一條

本條例所獎勵之民間機構為勘測、鑽探、施工及維修必要，經主管機關許可於十五日前通知公、私有土地或建築物所有人、占有人、使用人或管理人後，得進入或使用公、私有土地或建築物，其所有人、占有人、使用人或管理人不得拒絕。但情況緊急，遲延即有發生重大公共利益損害之虞者，得先行進入或使用。

依前項但書規定進入或使用私有土地或建築物時，應會同當地村、里長或警察到場。

第一項土地或建築物因進入或使用而遭受損失時，應與補償。如對補償有異議時，應報請其主管機關核定後為之。

第二十二條

依前條規定使用公、私有土地或建築物，有拆除建築物或其他工作物全部或一部之必要者，民間機構應先報請主管機關，經主管機關商請當地主管建築機關依法令所有人、占有人或使用人拆除之；如緊急需要或逾期不拆除者，主管機關得逕行或委託當地建築主管機關強制拆除之。

前項拆除及因拆除所遭受之損失應給與相當之補償；對補償有異議時，應報請其主管機關核定後為之。

第二十三條

經主管機關會同有關機關核定為興建本條例所獎勵交通建設所需之取、棄土區，主管機關得予徵收或撥用後，以租用或設定地上權之方式提供民間機構使用。

民間機構依前項規定使用取、棄土區時，應事先擬具取、棄土計畫，送經主管機關會同有關機關核定後為之。

第一項土地如係徵收取得者，於取、棄土完成後，應由主管機關通知土地所有權人於六個月內依原徵收價額買回。逾期不買回者，視為放棄其買回權。

第一項及第三項不受國有財產法第二十八條之限制。

第二十四條

本條例所獎勵之民間機構，因施工需要，得報請主管機關協調管理機關同意，使用河川、溝渠、涵洞、堤防、道路、公園及其他公共使用之土地。

第三章 融資與稅捐優惠

第二十五條

本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。

前項補貼利息或投資建設辦法，由交通部會同財政部擬訂，報請行政院核定之。

第一項補貼利息及投資建設，由主管機關編列預算為之。

第二十六條

主管機關視交通建設資金融通之必要，得洽請金融機構給與本條例所獎勵民間機構長期優惠貸款，其貸款期限及授信額度不受銀行法第三十三條之三、第三十八條及第八十四條之限制。

前項長期優惠貸款利息之差額，由主管機關編列預算補貼之。

第一項長期優惠貸款辦法由交通部會同財政部定之。

第二十七條

本條例所獎勵之民間機構，經主管機關核准營運並辦理股票公開發行後，不論其股票是否上市，均得發行公司債。

前項公司債發行審核辦法由交通部會同經濟部及財政部擬訂，報請行政院核定之。

第二十八條

本條例所獎勵之民間機構，得自各該交通建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以五年為限，免納營利事業所得稅。

適用前項獎勵之民間機構，得自各該交通建設開始營運後有課稅所得之年度起，四年內自行選定延遲開始免稅之期間；其延遲期間最長不得超過三年，延遲後免稅期間之始日，應為一會計年度之首日。

第一項實際適用免稅之範圍及年限，由財政部會商交通部擬訂，報請行政院核定之。

第二十九條

本條例所獎勵之民間機構，得在下列支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之：

- 一、投資於興建、營運設備或技術。
- 二、購置防治污染設備或技術。
- 三、投資於研究與發展、人才培訓之支出。
- 四、其他經行政院核定之投資支出。

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第一項各款投資抵減之適用範圍、施行期限及抵減率，由財政部會商交通部擬訂後，報請行政院核定之。

第三十條

本條例所獎勵之民間機構，進口供其興建交通建設使用之營建機器、設備、施工用特殊運輸工具、訓練器材及其所需之零組件，經交通部證明屬實，並經經濟部證明在國內尚未製造供應者，免徵進口關稅。

本條例所獎勵之民間機構，進口供其經營交通建設使用之營運機器、設備、訓練器材、電聯車、高速鐵路車輛及其所需之零組件，經交通部證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保，於開始營運之日起，一年後分期繳納。

本條例所獎勵之民間機構，進口第一項規定之器材，如係國內已製造供應者，經交通部證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保，於完工之日起，一年後分期繳納。

依第二項及第三項規定辦理分期繳納關稅案件，於稅款繳清前，變更原目的以外之用途者，撤銷原核定之分期繳納期限，追繳關稅，並依關稅法第五十一條之規定辦理。

第一項至第三項之免徵及分期繳納關稅辦法，由財政部會商交通部定之。

第三十一條

本條例所獎勵之民間機構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅，得予適當減免。

前項減免之標準，由財政部會商交通部擬訂，報請行政院核定之。

第三十二條

本條例所獎勵之民間機構，營運期間因天然災變而受重大損害時，主管機關

應協調金融機構辦理重大天然災害復舊貸款。

第三十三條

個人或營利事業，原始認股或應募本條例所獎勵之民間機構因創立或擴充而發行之記名股票，其持有股票時間達二年以上者，得以其取得該股票之價款百分之二十限度內，抵減當年度應納綜合所得稅額或營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該個人或營利事業當年度應納綜合所得稅額或營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第三十四條

本條例獎勵之民間機構所經營之附屬事業，不適用本章之規定。

第四章 申請與審核

第三十五條

依第六條第一款或第二款方式由民間機構投資興建、營運之交通建設，主管機關應將該建設之興建、營運規劃內容及投資者之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。

投資興建、營運交通建設之申請人，應於公告期限屆滿前，向主管機關申購相關規劃資料。

第三十六條

參與興建、營運交通建設之申請人，應於前條公告所定期限屆滿前備妥資格文件、土地使用計畫、興建計畫、營運計畫，財務計畫及其他公告規定資料，向主管機關提出申請。

第三十七條

主管機關為審核申請案件，應設甄審委員會，就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，依公平公正之原則，擇優評審之。

前項評審期限，依個案決之，並應通知申請人。

第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由各級主管機關會同相關主管機關定之。甄審委員應有三分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。

第三十八條

民間機構經主管機關評定為最優申請案件者，應自接獲通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主管機關完成興建、營運之簽約手續，依法興建、營運。

第三十九條

民間機構依第六條第三款規定依法申請自行規劃參與交通建設，應擬具土地使用計畫、興建營運計畫、財務計畫及其他法規規定文件，報經主管機關審核通過後，並按規定時間依主管機關核定之土地使用計畫，經自行或政府協助取得土地所有權或使用權後，始得依法興建、營運。

第五章 監督與管理

第四十條

本條例所獎勵交通建設之營運費率，民間機構得參照下列因素，於投資申請案財務計畫內，擬訂收費費率標準與其調整時機及方式：

- 一、規劃、興建、營運及財務等成本支出。
- 二、營運及附屬事業收入。
- 三、許可年限。
- 四、權利金之支付。
- 五、物價水準。
- 六、市場競爭。
- 七、其他有關因素。

前項民間機構擬訂之收費費率標準與其調整時機及方式，應依法報請主管機關核定後公告實施。

主管機關為前項核定时，應經各該費率委員會審議。

第四十一條

本條例所獎勵之民間機構，於營運期間，其實際營收、支出與原核定財務計畫所載營收、支出之差距達一定標準者，得報請或逕由原主管機關調整其權利金之繳納額度。

前項差距標準與權利金調整方式，由主管機關定之。

第四十二條

民間機構依本條例取得興建、營運交通建設之權利，不得轉讓、出租或為民事執行之標的；其因興建、營運所取得之資產、設備，非經主管機關同意，

不得轉讓、出租或設定負擔；違反者，其轉讓、出租或設定負擔之行為無效。

第四十三條

本條例所獎勵之民間機構，於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後，工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，主管機關得為下列處理：

- 一、限令定期改善。
- 二、逾期不改善或改善無效者，停止其興建或營運一部或全部。
- 三、受停止興建或營運處分六個月以上仍未改善者，撤銷其興建或營運許可。

前項之處理於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或交通安全之虞者，得令其停止興建或營運之一部或全部。

依第一項、第二項停止其營運一部或全部或撤銷其營運許可時，主管機關應採取適當措施，繼續維持運輸服務，不使中斷。必要時，並得予以強制接管營運，其接管營運辦法由交通部另定之。

第四十四條

本條例所獎勵之民間機構，經撤銷興建或營運許可者，其因本條例規定取得之土地地上權及租約應予終止；其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，主管機關得強制收買之。

主管機關依前項規定強制收買之營運資產或興建中之工程，得移轉其他依法核准之民間機構繼續興建或營運，或由指定之政府專責機構興建、營運。

第四十五條

本條例所獎勵之民間機構於第七條所定許可經營期限屆滿時，應將現存所有

全部營運資產，依原許可條件有償或無償概括移轉予主管機關。

第六章 附則

第四十六條

由主管機關設置之興建、營運專責機構，其辦理本條例所獎勵交通建設，準用第二章之規定。

第四十七條

依第六條第三款規定自行規劃參與交通建設之民間機構，不適用關於第二章第十條至第十三條、第十六條、第十七條、第十九條、第二十三條、第四章第三十五條至第三十八條及第五章第四十五條之規定。

第二章第九條、第十四條、第十五條之規定於依第六條第三款規定自行規劃參與交通建設之民間機構準用之。

第四十八條

本條例施行細則，由交通部擬訂，報請行政院核定之。

第四十九條

本條例自公布日施行。

附錄二、促進民間參與公共建設法

中華民國八十九年一月十四日立法院通過

中華民國八十九年二月九日總統公佈施行

第一章 總則

第一條

為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特別制定本法。

第二條

促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

第三條

本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：

- 一、交通建設及共同管道。
- 二、環境污染防治設施。
- 三、污水下水道及自來水設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教設施。
- 七、觀光遊憩及森林遊樂重大設施。

八、電業設施及公用氣體燃料設施。

九、運動設施。

十、公園綠地設施。

十一、重大工業、商業及科技設施。

十二、新市鎮開發。

本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。

第四條

本法所稱民間機構，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。

前項民間機構有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十。

第一項民間機構有外國人持股者，其持股比例之限制，主辦機關得視個案需要，報請行政院核定，不受其他法律有關外國人持股比例之限制。

第五條

本法所稱主管機關，為行政院公共工程委員會。

本法所稱主辦機關，指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。主辦機關依本法辦理之事項，得授權所屬機關（構）執行之。

主辦機關得經其上級機關核定，將依本法辦理之事項，委託其他政府機關執

行之。

前項情形，應將委託事項及所依據之前項規定公告之，並刊登於政府公報、新聞紙、或公開上網。

第六條

主管機關掌理下列有關政府促進民間參與公共建設事項：

- 一、政策與制度之研訂及政令之宣導。
- 二、資訊之蒐集、公告及統計。
- 三、專業人員之訓練。
- 四、各主辦機關相關業務之協調與公共建設之督導及考核。
- 五、申訴之處理。
- 六、其他相關事項。

第七條

公共建設，得由民間規劃之。

第八條

民間機構參與公共建設之方式如下：

- 一、由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- 二、由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 三、由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有

權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

七、其他經主管機關核定之方式。

前項各款之營運期間，由各該主管機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其訂有租賃契約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。

第九條

前條第一項各款之新建、擴建、整建（以下簡稱興建）或營運工作，得就該公共建設之全部或一部為之。

第十條

主辦機關依第八條第一項第三款方式興建公共建設者，應於實施前將建設及財務計畫，報請行政院核定或由各該地方政府自行核定，並循預算程序編列賒借及建設計畫相關預算，據以辦理。

前項建設工程，其經成估驗者，視同該估驗部份之賒借及建設計畫均已執行。

第十一條

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：

- 一、公共建設之規劃、興建、營運及移轉。
- 二、權利金及費用之負擔。
- 三、費率及費率變更。
- 四、營運期間屆滿之續約。
- 五、風險分擔。
- 六、施工或經營不善之處置及關係人介入。
- 七、稽核及工程控管。
- 八、爭議處理及仲裁條款。
- 九、其他約定事項。

第十二條

主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。

投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行，應依誠實及信用之方法。

第二章 用地取得及開發

第十三條

本章所稱公共建設所需用地，係指經主管機關核定之公共建設整體計畫所需之用地。

前項用地取得如採區段徵收方式辦理，主辦機關得報經行政院核准後，委託

民間機構擬定都市計畫草案及辦理區段徵收開發業務。

第十四條

公共建設所需用地涉及都市計畫變更者，主辦機關應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理迅行變更；涉及非都市土地使用變更者，主辦機關應協調區域計畫主管機關依區域計畫法第十三條規定辦理變更。

第十五條

公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其出租及設定地上權之租金，得予優惠。

前項租金優惠辦法，由內政部會同財政部定之。

民間機構依第八條第一項第六款開發公共建設用地範圍內之零星公有土地，經公共建設目的事業主管機關核定符合政策需要者，得由出售公地機關將該公有土地讓售予民間機構使用，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令之限制。

第十六條

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一般買賣價格價購。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。

前項得由主辦機關依法辦理徵收之土地如為國防、交通、水利、公共衛生或

環境保護事業因公共安全急需使用者，得由主辦機關依法逕行辦理徵收，不受前項協議價購程序之限制。

主辦機關得於徵收計畫中載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。

本法施行前徵收取得之公共建設用地，得依前項規定之方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。

徵收土地之出租及設定地上權，準用前條第一項及第二項租金優惠之規定。

第十七條

依公共建設之性質有加速取得前條重大公共建設所需用地之必要時，主辦機關得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利訂定開發計畫，依法開發、處理，並提供一定面積之土地、建築物，准由未領補償費之被徵收土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回。前項公有土地之開發或處理，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其由被徵收土地所有權人折算土地、建築物領回時，並不受國有財產法第七條及預算法第二十五條之限制。

第一項被徵收土地未領地價之補償費及開發土地後應領土地、建築物之計價，應以同一基準折算之。申請時，應於土地徵收公告期間內檢具相關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）政府具結不領取補償費，經轉報主辦

機關同意者，視為地價已補償完竣。

第一項開發、處理及被徵收土地所有權人領回土地、建築物之折算計價基準辦法及其施行日期，由主辦機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定之。

第十八條

民間機構興建公共建設，需穿越公有、私有土地之上空或地下，應與該土地管理機關或所有權人就其需用之空間範圍協議設定地上權。其屬公有土地而協議不成時，得由民間機構報請主辦機關核轉行政院核定，不受土地法第二十五條之限制；其屬私有土地而協議不成時，準用徵收規定取得地上權後，租與民間機構使用，其租金優惠準用第十五條第一項及第二項之規定。

前項土地因公共建設路線之穿越，致不能為相當使用時，土地所有權人得自施工之日起至開始營運後一年內，向主辦機關申請徵收土地所有權，主辦機關不得拒絕；其徵收補償地價依第十六條之規定，並於扣除原設定地上權取得之對價後補償之。其所增加之土地費用，應計入公共建設成本中。

前二項土地上空或地下使用之程序、使用範圍、界線之劃分及地上權之設定、徵收、補償、登記之審核辦法，由中央目的事業主管機關會同內政部定之。

第十九條

以區段徵收方式取得公共建設所需用地，得由主辦機關洽請區段徵收主管機關先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。

依前項規定劃定為區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依下列規定方式

辦理外，並依區段徵收相關法令辦理：

- 一、路線、場站、交流道、服務區、橋樑、隧道及相關附屬設施所需交通用地，無償登記為國有或直轄市、縣（市）所有。但大眾捷運系統之土地產權，依大眾捷運法之規定。
- 二、轉運區、港埠及其設施、重大觀光遊憩設施所需土地，依開發成本讓售予主辦機關或需地機關。
- 三、其餘可供建築用地，由主辦機關會同直轄市或縣（市）政府依所需負擔開發總成本比例取得之。

依第十三條規定委託民間機構辦理者，其土地處理方式，亦同。

主辦機關依第二項規定取得之土地，得依第十五條、第二十七條規定出稱或設定地上權予民間機構或逕為使用、收益及處分，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制；其處理辦法，由主辦機關會同內政部定之。

第二十條

依第十六條及第十八條規定徵收之土地所有權或地上權，其使用期限應依照核准之計畫期限辦理。未依核准計畫期限使用者，原土地所有權人得於核准計畫期限屆滿之次日起五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關申請照原徵收價額收回其土地。

第二十一條

重大公共建設所需用地及依第十九條規定辦理區段徵收之範圍，主辦機關得視實際需要報上級機關核准後，通知該用地所在之直轄市或縣（市）政府，

分別或同時公告禁止下列事項：

- 一、土地移轉、分割、設定負擔。
- 二、建築物之新建、增建、改建及採取土石或變更地形。

前項禁止期間，不得逾二年。

第二十二條

為維護重大公共建設興建及營運之安全，主辦機關對該公共建設毗鄰之公有、私有建築物及廣告物，得商請當地直轄市或縣（市）政府勘定範圍，公告禁止或限制建築及樹立，不適用都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制之規定。其範圍內施工中或原有之建築物、廣告物及其他障礙物有礙興建或營運之安全者，主辦機關得商請當地主管建築機關，依法限期修改或拆除；屆期不辦理者，逕行強制拆除之。但應給予相當補償；對補償有異議時，應報請上級主管機關核定後為之。其補償費，應計入公共建設成本中。前項禁建、限建辦法，由主管機關會同內政部定之。

第二十三條

民間機構為勘測、鑽探、施工及維修必要，經主辦機關許可於三十日前通知公、私有土地或建築物所有人、占有人、使用人或管理人後，得進入或使用公、私有土地或建築物，其所有人、占有人、使用人或管理人不得拒絕。但情況緊急，遲延即有發生重大公共利益損害之虞者，得先行進入或使用。

依前項規定進入或使用私有土地或建築物時，應會同當地警察到場。

第一項土地或建築物因進入或使用而遭受損失時，應給予相當補償；對補償有異議，經協議不成時，應報請主辦機關核定後為之。其補償費，應計入公

共建設成本中。

第二十四條

依前條規定使用公、私有土地或建築物，有拆除建築物或其他工作物全部或一部之必要者，民間機構應報請主辦機關同意後，由主辦機關商請當地主管建築機關通知所有人、占有人或使用人限期拆除之。但屆期不拆除或情況緊急遲延即有發生重大公共利益損害之虞者，主辦機關得逕行或委託當地主管建築機關強制拆除之。

前項拆除及因拆除所遭受之損失，應給予相當補償；對補償有異議，經協議不成時，應報請主辦機關核定後為之。其補償費，應計入公共建設成本中。

第二十五條

民間機構因施工需要，得報請主辦機關協調管理機關同意，使用河川、溝渠、涵洞、堤防、道路、公園及其他公共使用之土地。

第二十六條

民間機構於市區道路、公路、鐵路、其他交通系統或公共設施之上、下興建公共建設時，應預獲得各該主管機關同意；其需共架、共構興建時，主辦機關應協調各該管機關同意後，始得辦理。

經依前項辦理未獲同意時，主辦機關應商請主管機關協調；協調不成時，主辦機關得敘明理由，報請行政院核定後辦理。

第二十七條

主辦機關為有效利用公共建設所需用地，得協內政部、直轄市或縣（市）政府調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制後，開發、興建供該公共建設之附屬事業使用。

前項附屬事業使用所容許之項目，由主辦機關會同內政部及有關機關定之。但經營前項事業，依法令需經其他有關機關核准者，並應申請核准之。

民間機構以依第十五條或第十九條規定取得之土地辦理開發，並於該土地上經營第一項規定之事業者，其所得為該公共建設之附屬事業收入，應計入該公共建設整體財務收入中。

第二十八條

民間捐獻公共建設所需用地或其相關設施予政府者，主辦機關得獎勵之。

第三章 融資及租稅優惠

第二十九條

公共建設經甄審委員會評定其投資依本法其他獎勵仍未具完全自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。

主辦機關辦理前項公共建設，其涉及中央政府預算者，實施前應將建設計畫與相關補貼利息及投資建設方案，報請行政院核定；其未涉及中央政府預算者，得依權責由主辦機關自行核定。

第一項之補貼利息及投資建設，應循預算程序辦理。

第三十條

主辦機關視公共建設資金融通之必要，得洽請金融機構或特種基金提供民間機構中長期貸款。

第三十一條

金融機構對民間機構提供用於重大交通建設之貸款，係配合政府政策，並報經財政部核准者，其授信額度不受銀行法第三十三條之三及第八十四條之限制。

第三十二條

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十二條及公司法第三百七十五條之限制。

第三十三條

參與公共建設之民間機構得公開發行新股，不受公司法第二百七十條第一款之限制。但其已連續虧損二年以上者，應提因應計畫，並充分揭露相關資訊。

第三十四條

民間機構經依法辦理股票公開發行後，為支應公共建設所需之資金，得發行指定用途之公司債，不受公司法第二百四十七條、第二百四十九條第二款及第二百五十條第二款之限制。但其發行總額，應經證券主管機關徵詢中央目的事業主管機關同意。

第三十五條

民間機構在公共建設興建、營運期間，因天然災變而受重大損害時，主辦機關應會商財政部協調金融機構或特種基金，提供重大天然災害復舊貸款。

第三十六條

民間機構得自所參與重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以五年為限，免納營利事業所得稅。

前項之民間機構，得自各該重大公共建設開始營運後有課稅所得之年度起，四年內自行選定延遲開始免稅之期間；其延遲期間最長不得超過三年，延遲後免稅期間之始日，應為一會計年度之首日。

第一項免稅之範圍及年限、核定機關、申請期限、程序、施行期限及其他相關事項，由財政部會商主管機關及中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

第三十七條

民間機構得在所參與重大公共建設下列支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度抵減之：

- 一、投資於興建、營運設備或技術。
- 二、購置防治污染設備或技術。
- 三、投資於研究發展、人才培訓之支出。

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該機構當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第一項各款之適用範圍、核定機關、申請期限、程序、施行期限、抵減率及其他相關事項，由財政部會商主管機關及中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

第三十八條

民間機構及其直接承包商進口供其興建重大公共建設使用之營建機器、設備、施工用特殊運輸工具、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，並經經濟部證明在國內尚未製造供應者，免徵進口關稅。

民間機構進口供其經營重大公共建設使用之營運機器、設備、訓練器材及其所需之零組件，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保，於開始營運之日起，一年後分期繳納。

民間機構進口第一項規定之器材，如係國內已製造供應者，經主辦機關證明屬實，其進口關稅得提供適當擔保於完工之日起，一年後分期繳納。

依前二項規定辦理分期繳納關稅之貨物，於稅款繳清前，轉讓或變更原目的以外之用途者，應就未繳清之稅款餘額依關稅法規定，於期限內一次繳清。但轉讓經財政部專案核准者，准由受讓人繼續分期繳稅。

第一項至第三項之免徵及分期繳納關稅辦法，由財政部會商主管機關定之。

第三十九條

參與重大公共建設之民間機構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅，得予適當減免。

前項減免之期限、範圍、標準及程序，由直轄市及縣（市）政府擬訂，提請

各該議會通過後，報財政部備查。

第四十條

營利事業原始認股或應募參與重大公共建設之民間機構因創立或擴充而發行之記名股票，其持有股票時間達四年以上者，得以其取得該股票之價款百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。

前項投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該營利事業當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第一項投資抵減之核定機關、申請期限、程序、施行期限、抵減率及其他相關事項，由財政部會商主管機關及中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

第四十一條

民間機構依第二十七條所經營之附屬事業，不適用本章之規定。

第四章 申請及審核

第四十二條

經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。

前項申請人應於公告期限屆滿前，向主辦機關申購相關規劃資料。

第四十三條

依前條規定參與公共建設之申請人，應於公告所定期限屆滿前，備妥資格文件、相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他公告規定資料，向主辦機關提出申請。

第四十四條

主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。

前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。

第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。

第四十五條

經評定為最優申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運。

經評定為最優申請案件申請人，如未於前項規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約簽約手續者，主辦機關得訂定期限，通知補正之。該申請人如於期限內無法補正者，主辦機關得決定由合格之次優申請案件申請人遞補簽約或重新依第四十二條規定公告接受申請。

第四十六條

民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、

營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。

主辦機關對於前項之申請案件，應於一定期限內核定之。

民間依第一項規定自行規劃申請參與公共建設，經主辦機關審核通過後，應按規定時間籌辦，並依主辦機關核定之土地使用計畫，取得土地所有權或使用權，並與主辦機關簽訂投資契約後，始得依法興建、營運。

民間自行規劃之申請案件未獲審核通過，或未依前項規定取得土地所有權或使用權時，主辦機關得基於公共利益之考量及相關法令之規定，將該計畫依第四十二條規定公告徵求民間投資或由政府自行興建、營運。

第四十七條

參與公共建設之申請人與主辦機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。

前項爭議處理規則，由主管機關定之。

第四十八條

依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法之規定。

第五章 監督及管理

第四十九條

民間機構參與之公共建設屬公用事業者，得參照下列因素，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式：

一、規劃、興建、營運及財務等成本支出。

二、營運及附屬事業收入。

三、營運年限。

四、權利金之支付。

五、物價指數水準。

前項民間機構擬訂之營運費率標準、調整時機及方式，應於主辦機關與民間機構簽訂投資契約前，經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關納入契約並公告之。

前項經核定之營運費率標準、調整時機及方式，於公共建設開始營運後如有修正必要，應經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關修正投資契約相關規定並公告之。

第五十條

依本法營運之公共建設，政府非依法律不得要求提供減價之優惠；其依法優惠部分，除投資契約另有約定者外，應由各該法律之主管機關編列預算補貼之。

第五十一條

民間機構依投資契約所取得之權利，除為第五十二條規定之改善計畫或第五十三條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租或設定負擔。但民間機構以第八條第一項第六款方式參與公共建設者，不在此限。

違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行為，無效。

第五十二條

民間機構於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，主辦機關依投資契約得為下列處理，並以書面通知民間機構：

- 一、要求定期改善。
- 二、屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部。但主辦機關依第三項規定同意融資機構、保證人或其指定之其他機構接管者，不在此限。
- 三、因前款中止興建或營運，或經融資機構、保證人或其指定之其他機構接管後，持續相當期間仍未改善者，終止投資契約。

主辦機關依前項規定辦理時，應通知融資機構、保證人及政府有關機關。

民間機構有第一項之情形者，融資機構、保證人得經主辦機關同意，於一定期限內自行或擇定符合法令規定之其他機構，暫時接管該民間機構或繼續辦理興建、營運。

第五十三條

公共建設之興建、營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，中央目的事業主管機關得令民間機構停止興建或營運之一部或全部，並通知政府有關機關。

依前條第一項中止及前項停止其營運一部、全部或終止投資契約時，主辦機

關得採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運。必要時，並得予以強制接管營運；其接管營運辦法，由中央目的事業主管機關於本法公布後一年內訂定之。

第五十四條

民間機構應於營運期限屆滿後，移轉公共建設予政府者，應將現存所有之營運資產或營運權，依投資契約有償或無償移轉、歸還予主辦機關。

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時與該民間機構優先定約，委託其繼續營運。

前項營運績效評估辦法應於契約中明定之。

第六章 附則

第五十五條

本法施行前政府依法與民間機構所訂公共建設投資契約之權利義務，不受本法影響。投資契約未規定者，而本法之規定較有利於民間機構時，得適用本法之規定。

本法施行前政府依法公告徵求民間參與，而於本法施行後簽訂投資契約之公共建設，其於公告載明該建設適用公告當時之獎勵民間投資法令，並將應適用之法令於投資契約訂明者，其建設及投資契約之權利義務，適用公告當時之法令規定。但本法之規定較有利於民間機構者，得適用本法之規定。

第五十六條

本法施行細則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第五十七條

本法自公布日施行。

附錄三、民間參與公共建設申請與審核作業注意事項

行政院八十七年七月二十二日

台八十七內字第 36949 號函核定

- 一、為確保民間參與公共建設之順利進行，促進工程規劃、申請及審核作業公平化、透明化及責任化，特依據相關法令及國際慣例，訂定本注意事項。
- 二、機關辦理民間參與公共建設前，應依下列規定，辦理可行性研究、先期規劃及必要之前置作業：
 - (一) 可行性研究：應以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等進行評估。在財務方面，除評估該建設之自償性外，應就投資報酬率、融資能力等因素，審慎評估民間投資之可行性。
 - (二) 先期規劃：應包括先期計畫書撰擬及前置作業規劃。其規定如下：
 - 1 先期計畫書之內容包括公共建設之興建、營運及財務規劃；必要時，應審慎研擬政府對該建設之協助與承諾事項及容許民間投資附屬事業之範圍（含土地開發等）。

2 前置作業規劃應依公共建設之性質，針對工程規劃設計、環境影響評估、土地取得與使用變更計畫等，研擬政府應辦理之項目、完成程度及時程。

3 機關完成先期計畫書後，應依有關規定報核。

(三) 機關應依先期計畫書進行必要之前置作業。

三、機關辦理民間參與公共建設，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。

四、機關於公告徵求民間參與公共建設前，應先擬定申請人資格條件、投資計畫書評決方法及評審時程，並得先發布該建設之投資資訊或辦理說明會。

前項申請人資格條件，包括申請人之組織團隊、興建營運能力、財務能力、融資能力及相關經驗業績等。投資計畫書評決方法，包括評審項目、評決標準及甄審委員會作成決定之方式。

五、機關徵求民間機構參與公共建設公告之內容，應依該建設之性質，載明下列事項：

(一) 建設計畫之性質及基本規範：如興建營運目的、規劃內容、功能規範、設計準則及特許權範圍等。

- (二) 政府承諾及配合事項：如政府投資上限、融資協助及租稅優惠、保證事項，公共建設及附屬事業之用地取得、開發，先期計畫書內機關應辦理之其他事項及是否對落選合格申請人之補償等。
- (三) 申請人之資格條件與投資計畫書主要內容及格式。
- (四) 申請程序、申請保證金、評決方法及評審時程。
- (五) 與投資契約權利義務有關事項：如政府、民間機構及融資機構之權利義務，營運費率、權利金、履約保證金之相關事項及重大情事發生之處理方式等。
- (六) 其他相關事項。

前項公告內容涉及重大權益事宜，應同時敘明其內容可否變更；可變更者，應附記變更程序。

機關公告評審時程，應充分考量申請人提出投資資格文件、投資計畫書及依規定修正投資計畫書等所需之準備時間。

投資計畫書應含具體之財務計畫；如涉及融資，應要求申請人所覓之主要融資機構對投資計畫予以評估，並提出融資意願書或融資委託接受函。

六、機關為辦理甄審工作，應設置甄審委員會。甄審委員會置召集人一人，由機關首長或由甄審委員互推擔任。委員由機關代表及專家、學者組成；其由專家、學者擔任者，人數應超過委員總人數三分之一。

甄審委員應親自出席委員會議，本公正客觀立場行使職權；其與甄審事項有利害關係者，應自行迴避。

甄審委員會須有委員三分之二以上之出席始得開議，出席委員過半數之同意始得決議。

甄審委員會得變更評決標準、評審時程等甄審規定。變更時，應充分考量申請人修正相關文件所需之準備時間。

機關得應甄審委員會要求設置工作小組，協助甄審作業。工作小組應向甄審委員會提出工作報告及評比結果。

甄審委員會對工作小組所提之工作報告或評比結果得予接受或退回。其接受或退回，應附記理由。

甄審委員會之各項會議紀錄，於甄審作業完成後公開之。

七、民間參與公共建設之甄審，得依公共建設之性質，分下列資格預

審、初步評選及綜合評選三階段。

- (一) 資格預審階段：由甄審委員會就申請人所提資格文件進行審查，選出合格申請人。
- (二) 初步評選階段：由甄審委員會就合格申請人擇優選出三家以下入圍申請人。
- (三) 綜合評選階段：由甄審委員會就入圍申請人評選出最優申請人，或增選次優申請人。

八、前點綜合評選階段，甄審委員會得視公共建設之重大性，授權工作小組進行協商，並依下列原則辦理：

- (一) 協商時，應平等對待各入圍申請人。
- (二) 協商內容已涉及原公告內容之變更者，該變更事項均應以書面通知各入圍申請人。
- (三) 協商內容涉及融資者，主要融資機構得參與協商。
- (四) 協商結束後，應由各入圍申請人依據協商結果，於一定期間內重新遞送修改之投資計畫書。
- (五) 在評選未定案前，協商之過程及內容均應保密。

對於各入圍申請人重新遞送之投資計畫書，機關及甄審委員會仍應依第六點第五項及第六項之規定辦理，並於評選定案後，依規定辦理議約。

九、機關與最優申請人於投資契約簽訂前或簽訂後一定期間內，最優申請人應與主要融資機構簽訂經該融資機構董事會同意之融資協議書。最優申請人未於規定期間內提出該協議書者，機關得解除所簽訂之投資契約，另與次優申請人議約或重新辦理公告。

前項所稱投資契約簽訂前或簽訂後一定期間內之期間，由甄審委員會定之。

十、機關有必要強制收買時，事前應先依權責報核。

十一、機關對民間自行規劃參與公共建設案件之審查，及機關規劃非屬公共建設民間投資建設案之甄審，準用本注意事項之規定。

十二、機關辦理民間參與公共建設，應依本注意事項辦理；必要時，得視其辦理公共建設之性質及規模，依照本注意事項訂定實施規定。

附錄四、交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設 作業實施要點

交通部八十七年八月十九日

交路八十七字第 006475 號函頒

壹、總則

- 一、本要點依行政院頒民間參與公共建設申請與審核作業注意事項第十二點及有關法令規定訂定之。
- 二、交通部（以下簡稱本部）暨所屬各機關，以民間機構參與投資興建及營運，而於許可經營期限屆滿時，將其營運資產移轉予本部之方式（Build-Operate-Transfer，BOT），辦理鐵路、公路及大眾捷運系統之重大交通建設計畫（以下簡稱交通建設計畫）時，除法令另有規定外，應依本要點辦理。
- 三、各機關辦理民間參與交通建設計畫，得依規定聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。

貳、規劃

- 四、各機關辦理民間參與交通建設計畫作業，應完成規劃階段之前置作業後，始得辦理招商公告，並應周詳規劃完整之招商配套措施，確保民

間參與之可行性。

五、 規劃階段作業包括可行性研究、先期規劃及必要之前置作業。先期規劃應包括先期計畫書撰擬及前置作業規劃。先期計畫書之內容包括交通建設計畫之興建、營運及財務規劃，必要時，應審慎研擬政府對該交通建設計畫必要之協助與承諾事項，及容許民間投資附屬事業之範圍（含土地開發等）。

六、 各機關辦理交通建設計畫可行性研究時，應先依據「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」及相關法規之規定辦理作業，並應對於民間參與該計畫之可行性進行分析，研提具體建議。

七、 各機關辦理前點民間參與之可行性分析時，應著重下列事項：

（一） 財務可行性研究，包括：

1. 基本假設參數（含特許年期、折現率等）。
2. 基本規劃資料（含營收、成本預估等）。
3. 財務分析（含自償性、投資報酬率等）。
4. 敏感度分析。
5. 民間投資及融資可行性研判。
6. 民間投資可行之前提條件與建議方案。
7. 其他必要事項。

（二） 附屬事業開發之財務可行性研究

各機關辦理附屬事業開發財務可行性分析時，應就土地取得方式及開發項目、規模、構想等務實估計可挹注本業之淨效益，再將其結果併同前款，綜合評估整體計畫之財務可行性。

八、各機關撰擬先期計畫書時，除彙整可行性研究成果外，應包括前置作業規劃，並納入政府應辦項目、完成程度及時程等，其重點如下：

- (一) 計畫目標。
- (二) 特許範圍及特許期限。
- (三) 工程規劃、設計之分工原則、辦理方式及建議時程。
- (四) 興建及營運計畫之辦理方式及時程。
- (五) 土地取得、變更及開發計畫之辦理方式及時程。
- (六) 環境影響評估之辦理方式及時程。
- (七) 財務計畫之辦理方式及時程。
- (八) 政府、投資者與融資者三方風險分擔之基本原則。
- (九) 政府協助與承諾事項，如聯外交通、取棄土計畫、公用設施計畫、管線遷移、證照申請等。
- (十) 其他與相關主管機關必要協調之事項。

九、各機關應將先期計畫書提報本部核轉行政院核定後，始得進行必要之前置作業。

十、 各機關依核定之先期計畫書辦理財務計畫時，應以民間成立專案公司觀點進行規劃，除再就財務可行性研究項目詳加分析外，並應包括下列事項：

- (一) 風險分析。
- (二) 民間投資之財源籌措及融資可行性分析。
- (三) 政府投資部分之財務評估。
- (四) 政府協助與承諾事項。
- (五) 民間投資建議方案。

附屬事業開發之財務規劃，應著重不動產市場供需分析、風險分析及合理報酬率分析。

十一、 各機關依核定之先期計畫書辦理土地取得、變更及開發計畫時，應包括下列事項：

- (一) 用地範圍劃定（圖籍比例尺需符合工程慣例及實務需求，但不得小於五千分之一）。
- (二) 用地取得方式、成本及時程。
- (三) 開發目標及開發構想。
- (四) 土地使用及公共設施計畫。
- (五) 交通衝擊評估及改善計畫。
- (六) 其他必要事項。

前項計畫內附屬事業開發所需用地，涉及新訂、擴大、變更都市計畫或非都市土地變更編定者，應先協調相關主管機關。

- 十二、 各機關辦理民間參與交通建設本業所需用地及公告附屬事業用地，得由主辦機關負責用地變更及取得作業。

申請人於公告之附屬事業用地範圍外，另提土地開發計畫者，應敘明開發之主辦機關、開發方式、期限、時程及財務效益分析，但所提計畫得不列入各機關協助或應辦事項範圍。

- 十三、 各機關應彙整前置作業成果撰擬綜合規劃報告或建設計畫（均含財務計畫）提報本部核轉行政院核定，並按核定後之內容及時程，依預算程序編列政府應配合辦理事項所需經費。

參、公告及申請

- 十四、 各機關依交通建設計畫之性質與規模，得先行發布投資資訊、舉辦工地勘查或辦理招商說明會，並得邀請金融機構參與。

各機關得參酌前項彙整之意見，研訂或修訂公告內容。

- 十五、 各機關辦理民間參與交通建設計畫，招商公告應依權責報請本部備查後始得公告，其內容應包括：

- (一) 交通建設計畫之性質及基本規定，包括建設目的、規劃內容、安全基準、功能需求、設計準則、興建營運移轉之要求及特許權範圍與期限等。
- (二) 政府承諾及配合事項，如政府投資上限、融資協助、租稅優惠、政府保證事項、交通建設及附屬事業之用地取得及開發規模與範圍、政府應配合辦理之事項等。
- (三) 甄審作業規定，包括甄審委員會之組織、作業流程、評審程序、評決方法及評審時程等。
- (四) 申請程序、申請保證金、協商、議約方式及履約保證金等相關事項。
- (五) 申請人之資格條件、投資計畫書之內容及格式，及主要融資機構之提送文件。
- (六) 營運費率訂定及調整時機之原則與程序。
- (七) 權利金收取及調整時機之原則與程序。
- (八) 資產、設備之轉讓、出租或設定負擔原則。
- (九) 投資契約違約及爭議、不可抗力或除外情事之處理原則。
- (十) 重大情事發生時，融資機構是否介入及介入權之行使原則。
- (十一) 落選入圍申請人是否補償，及其補償方式與條件。
- (十二) 其他必要事項。

各機關對於涉及政府、民間機構及融資機構權利義務之有關事項，

併得以投資契約草約方式公告之。

十六、 前點公告之內容涉及重大權益事宜，應敘明其內容可否變更。可變更者，應於公告中載明變更期限及變更程序，其變更程序應依下列規定辦理：

- (一) 在變更期限內，各機關認為招商公告內容有變更之必要時得辦理變更，並得參酌投資申請人之意見為之。
- (二) 各機關於變更期限後，認為招商公告仍有變更之必要時，應擬具變更內容及理由，提請甄審委員會同意後，辦理變更。
- (三) 各機關應將變更後內容予以公告或同時通知所有投資申請人。
- (四) 公告內容之變更，其有影響投資計畫書之內容者，各機關應給予投資申請人修正投資計畫書所需之適當準備時間。

十七、 第十五點公告內容應載明可協商事項，投資申請人得就該等事項於綜合評選階段提出投資計畫書不同之其他構想，與主辦機關進行協商。

前項之可協商事項應於公告時敘明為可變更事項。

除第一項公告內容所載之可協商事項外，投資申請人亦得於投資計畫書中載明其所建議之可協商事項，及各該事項之基本方案，並表

明願就所載事項於綜合評選階段，與主辦機關協商後，重新修改投資計畫書。

前項投資申請人所建議之可協商事項，經主辦機關同意後，如已涉及原公告內容之變更者，應依前點第（二）款至第（四）款之規定辦理。

- 十八、 投資申請人對於招商公告之內容有疑義者，得於公告規定之期限前，以書面向主辦機關請求釋疑。

主辦機關對前項疑義之處理結果，應於公告規定之期日前，以書面答復該投資申請人，必要時並得另行公告之；其涉及變更或補充招商文件內容者，除以書面通知各申請人外，應另行公告之。主辦機關自行變更或補充招商文件內容者，亦同。

肆、甄審及評決

- 十九、 甄審委員會應於公告招商前適當時機組成，委員由機關代表及專家、學者組成，由各機關依權責研提建議名單，簽報本部部長或部長授權之權責機關首長核聘之。其中專家、學者之人數應超過委員總人數三分之一。

甄審委員應親自出席委員會議，本公正客觀立場行使職權；其與甄

審事項有利害關係者，應自行迴避。

甄審委員會須有委員三分之二以上之出席始得開議，出席委員過半數之同意始得決議。

甄審委員會最遲應於公告招商前，召開第一次甄審委員會議，確認評審時程及投資計畫書之評決方法，包括評審項目、評決標準及甄審委員會作成決定之方式等甄審規定。

二十、主辦機關應甄審委員會之要求成立工作小組時，由該機關首長或其指定者擔任召集人，必要時得視交通建設計畫之需要遴聘專業人士及專業顧問參與。工作小組成員與甄審事項有利害關係者，應自行迴避。

工作小組應依第二十一點各階段甄審需要研提工作計畫，經甄審委員會核定後據以協助辦理甄審作業。

工作小組依前項工作計畫辦理協商作業時，由主辦機關首長自工作小組成員中指定人員辦理，並得指定主談人，與入圍申請人進行協商。

甄審委員會對工作小組所提之工作報告或評比結果得予接受或退回；其接受或退回，應附記理由。

甄審委員會之各項會議紀錄，於甄審作業完成後公開之。

二十一、各機關辦理民間參與交通建設之甄審作業，得就交通建設計畫之性質，依下列三階段辦理：

- (一) 資格預審階段：由甄審委員會就投資申請人所提資格文件進行審查，選出合格申請人，邀請其提出投資計畫書。
- (二) 初步評選階段：由甄審委員會就合格申請人所提出之投資計畫書、主要融資機構之評估意見，併同前款資格文件，評比擇優選出三家以下為入圍申請人。
- (三) 綜合評選階段：各機關與入圍申請人就投資契約所涉及之商務條款、融資協議、技術條件及替代方案等事項，經協商確認後，由甄審委員會就入圍申請人所重新遞送修改之投資計畫書，評選出最優申請人，必要時得增選次優申請人。

二十二、各機關辦理資格預審作業時，應針對申請人資格文件進行下列事項之審查：

- (一) 申請人組織團隊之方式、興建營運能力及各成員之相關經驗、業績等。
- (二) 申請人所提經會計師簽核，足以顯示其公司實收資本額或淨值達一定規模之最近三年財務報表。申請人為組織團隊者，其成員公司均應提供最近三年之財務報表。

各機關對投資申請人之資格文件有疑義時，得通知投資申請人於規定期限內補正或澄清，逾期不補正或澄清，或補正及澄清後仍不符規定者，應予取消資格。

各機關應將資格預審結果，送請甄審委員會選出合格申請人，各機關並應即通知合格申請人，於合理之準備時間內提送投資計畫書及繳交申請保證金。

二十三、 合格申請人於初步評選階段，應依招商公告規定提出投資計畫書，其內容應包括下列事項：

- (一) 特許公司組織計畫。
- (二) 財務計畫（包括自償能力分析、財務規劃、風險管理、保險計畫等）。
- (三) 興建計畫。
- (四) 營運計畫。
- (五) 移轉計畫。
- (六) 土地使用計畫及交付或取得時程。
- (七) 附屬事業開發計畫。
- (八) 要求政府協助或投資事項。
- (九) 其他必要事項。

投資計畫書涉及融資者，合格申請人應提出主要融資機構對於該投

資計畫書之評估意見，並提出融資意願書或融資委託接受函，其中應敘明提供貸款之前提條件

二十四、 甄審委員會於初步評選階段應基於公共利益之考量，依甄審評決標準，針對合格申請人提出之投資計畫書及主要融資機構對於投資計畫書之評估意見及貸款前提條件等，併同資格預審階段之各項資格能力等，擇優選出三家以下之入圍申請人。

二十五、 各機關於綜合評選階段得視交通建設計畫性質，依據招商公告及其釋疑、澄清及補充規定，甄審委員會核定之工作計畫及授權，及入圍申請人提送投資計畫書中之技術項目及商業條款之差異性、替代方案及建議事項等訂定合理時程，進行協商作業。協商時應注意下列事項：

- (一) 平等對待各入圍申請人。
- (二) 協商目標應儘量使入圍申請人之投資條件基準一致。
- (三) 協商內容涉及原公告內容之變更者，該變更事項應以書面通知各入圍申請人。
- (四) 參與協商人員均應切結保證於甄審作業結束前，對於協商過程及內容應予保密。
- (五) 協商內容涉及融資者，主要融資機構應對入圍申請人之承諾事項予以確認，必要時並得指派代表參與協商。

- (六) 對於未來特許公司發起人持股比率、自有資金比率及轉投資等，必要時得協商予以限制。
- (七) 有關用地取得、變更及交付之方式、內容、時程及其權利義務等相關事項。
- (八) 各機關對於入圍申請人在協商過程之承諾條件及協商結果，應紀錄留存並納入投資契約。
- (九) 融資契約簽訂時限及屆時未簽訂之罰則。
- (十) 協商結束後，各機關應以書面通知各入圍申請人，按協商時入圍申請人同意修正之投資條件及承諾事項，於合理之準備期間內，重新遞送修改之投資計畫書，及主要融資機構對該投資計畫書之評估意見與融資委託接受函，其中並應敘明提供貸款之前提條件及貸款內容（包括貸款期限、利率、金額、費用及還款方式等），以供甄審委員會進行綜合評選。

二十六、 甄審委員會進行綜合評選時，其程序應包括：

- (一) 工作小組依據入圍申請人重新遞送修改之投資計畫書、主要融資機構對該投資計畫書之評估意見、及融資委託接受函之條件等，向甄審委員會提出工作報告及評比結果。
- (二) 甄審委員會對工作小組提出之工作報告或評比結果，得針對該交通建設計畫特性，評選出最優申請人，必要時亦得增選次優申請人。但甄審委員會認定各入圍申請人所提之修改投資計畫

書均不符公共利益者，亦得於審議後為不予錄取之評決。

(三) 前款評選結果，各機關應按權責報核後公布之。

伍、議約及簽約

二十七、主辦機關與最優申請人議約時，應以招商公告、投資計畫書及協商結果為基礎，確認投資契約之適法性、妥適性及完整性。

二十八、前點議約完成後，應即將議約結果提報甄審委員會議決後，依權責報請本部發予最優申請人特許函。

最優申請人於接獲特許函後，依法完成特許公司登記，並與本部或經本部授權之主管機關簽約，同時繳交履約保證金。

二十九、最優申請人應於投資契約簽訂前或簽訂後一定期間內，與主要融資機構簽訂經該融資機構董事會同意之融資協議書。融資協議書內容應承諾同意邀集其他融資機構共同承貸建設計畫所需之資金及貸款內容。

最優申請人未於規定期間內提出前項之協議書者，各機關應不予發還申請保證金，或解除所簽訂之投資契約並不予發還履約保證金之一部或全部，並得與次優申請人協商議約或重新辦理公告。

第一項所稱投資契約簽訂前或簽訂後一定期間，由甄審委員會定

之。

三十、 特許公司與主要融資機構應於投資契約簽訂完成後一定期間完成融資契約簽訂。

前項融資契約簽訂期限及屆期未簽訂之罰則，應於投資契約明訂。

三十一、 最優申請人於接獲本部特許函後，未能於甄審委員會指定之期限內簽訂投資契約時，是否延展簽約期限或同意次優申請人遞承為最優申請人，或由各機關重新辦理公告，應由甄審委員會決定之。

三十二、 甄審委員會於交通建設計畫案件完成投資契約及融資契約之簽訂後裁撤之。

陸、工程準備

三十三、 特許公司應依經核定之先期計畫書及工程規劃、設計完成之程度，於簽訂投資契約後，依下列事項辦理興建前之工程準備作業：

- (一) 各機關完成工程規劃經核定後即辦理招商者，特許公司須依先期計畫書及工程規劃之內容，提出擬採用之工程規範、設計準則等，經各機關核定後，辦理工程初步及細部設計以及興建有關之作業，並於工程初步設計核定後，備妥用地變更及取得相關書圖文件（如圖籍比例尺為一千分之一路權圖、地籍套繪圖與本業及附屬事業用地變更書圖等）。

- (二) 各機關完成初步設計經核定後辦理招商者，除該設計及其採用之系統或設施等與特許公司之規劃不符外，特許公司須依先期計畫書及初步設計之內容，續辦工程細部設計及興建有關之作業。但必要時特許公司得另提替代設計方案，經核定後辦理之。
- (三) 各機關完成細部設計經核定後辦理招商者，除該設計及其採用之系統或設施等與特許公司之規劃不符外，特許公司須依先期計畫書及細部設計之內容，執行並辦理興建有關之作業。但必要時特許公司得另提替代設計方案，經核定後辦理之。

特許公司於前項第(二)款或第(三)款所提之替代設計方案，除主辦機關另有規定外，不得涉及用地範圍與使用之變更。

三十四、各機關於交通建設計畫興建前，其用地變更及取得作業應依下列原則辦理：

- (一) 完成工程規劃經核定後即辦理招商者，應於特許公司完成初步設計及其相關必要文件後，辦理用地變更及取得之相關作業。
- (二) 完成初步設計經核定後辦理招商者，應依初步設計成果辦理用地變更及取得之相關作業。
- (三) 完成細部設計經核定後辦理招商者，應於招商公告前完成用地

變更，並繼續辦理用地取得之相關作業。

三十五、 特許公司應在工程準備作業之規定期限內，提出或辦理下列事項：

- (一) 採用之設計規範及設計標準。
- (二) 採用之設備與系統功能及安全規範。
- (三) 工程安全及衛生計畫。
- (四) 品質保證計畫。
- (五) 興建時程、工作組織架構、工程施工及控管計畫及分包計畫。
- (六) 興建階段減輕環境衝擊之具體措施及交通維持計畫。
- (七) 其他必要事項。

前項應辦事項，特許公司應經主辦機關書面核可或備查後，始得進行興建作業。

三十六、 為確保交通建設計畫於規劃、設計與興建時，確實達到功能、品質及安全要求，特許公司應自費委託獨立、公正且經主辦機關同意之專業機構辦理相關查核、檢驗及認證工作，並按時向主辦機關提出執行報告。

柒、興建

三十七、 交通建設計畫之興建階段，各機關對特許公司之監督管理應注意下列事項，並應明訂於投資契約中：

- (一) 特許公司應依投資契約規定進行工程之採購、設計與施工，並應依核定之施工計畫、工程安全及衛生計畫、品質保證計畫與興建時程管制計畫等執行興建作業。
- (二) 特許公司需進行環境影響監測，辦理環境影響評估承諾事項，執行環境影響評估之差異分析，及其他法定必要之環境影響評估作業及水土保持等工作。
- (三) 各機關應依第二十五點第（七）款公告之方式及時程，及協議內容辦理用地交付，並明定特許公司就交付之用地應善盡維護及管理之責。
- (四) 各機關得自行辦理或委託財務專業機構定期檢查特許公司之財務狀況。於必要時並得對特許公司執行不定期之財務檢查。特許公司應提出相關文件供作查核。
- (五) 特許公司於興建期間，如施工進度落後或成本超支達一定程度以上時，應提出修正財務計畫，送請各機關備查及通知主要融資機構。
- (六) 特許公司於興建工程完工後，應將工程興建紀錄及所有完工資料、文件、圖檔交付主辦機關備查。
- (七) 附屬事業開發及經營管理必要之控管措施。
- (八) 各機關於特許公司辦理興建、營運執行過程中分階段退還履約保證金。

三十八、 交通建設計畫於興建工程一部或全部完成時，特許公司應依有關規

定報請本部核准後，始得開始一部或全部之營運。

特許公司經本部核准辦理之土地開發及經營之附屬事業，其土地開發工程完成或附屬事業籌設完成時，應依規定報請主辦機關核准後，始得開始一部或全部之營運。

捌、營運

三十九、 交通建設計畫於營運階段，各機關對特許公司之監督管理應注意下列事項，並應明訂於投資契約中：

- (一) 特許公司應按約定時間提出年度事業計畫、財務報表、財產清冊、應移轉之資產項目、主要股東持股比率統計表等資料。
- (二) 特許公司應按投資契約之規定，提出營運與安全規範，並維持一定之營運品質與安全。
- (三) 營運票價、權利金或回饋金之支付標準與調整時機及方式。
- (四) 特許公司之財務結構必要時得予管制。
- (五) 附屬事業開發及經營管理必要時得予控管。
- (六) 從業、維修人員之資格必要時得予限制。
- (七) 特許公司應投保必要之公共意外責任險。
- (八) 各機關得隨時檢查特許公司之營運、維修等狀況，必要時並得委託主要融資機構辦理之。

- (九) 各機關得自行辦理或委託財務專業機構定期檢查特許公司之財務狀況，必要時並得對特許公司執行不定期之財務檢查，特許公司應提出相關文件供作查核。
- (十) 特許公司擬進行投資契約未約定之附屬事業項目之轉投資，應提出轉投資之專案計畫報告及對特許公司財務影響分析等資料，經報請主辦機關核轉本部核准後，始得為之。

玖、資產設備設定負擔與介入及強制收買

四十、 特許公司因興建、營運所取得之資產、設備得設定負擔予主要融資機構或參與聯貸之融資機構，其設定負擔予第三人者，應報請主辦機關核轉本部同意後，始得為之。

四十一、 特許公司於興建營運期間，有違反投資契約，足以嚴重影響交通設計畫之興建時程、工程品質或經營安全者，主辦機關得考量該交通設計畫之規模及特性，經報請本部核准後由主要融資機構介入改善。必要時並得允許主要融資機構另行指定或籌組特許公司接續興建或營運。

前項主要融資機構之介入改善有關事項，應於投資契約及融資契約中訂定之。

四十二、 主辦機關認為特許公司有撤銷興建營運許可或強制接管之事由，而

涉及強制收買、承受債務、債務擔保等事項時，除應按相關法令規定辦理外，並應載明理由及收買價金或承受、擔保債務之方式，依權責陳報本部轉請行政院核定，並循預算程序辦理。

拾、移轉

四十三、 為順利辦理資產移轉，各機關於特許經營期限屆滿前，應注意下列事項，並應明訂於投資契約中：

- (一) 特許公司應於特許經營期限屆滿前一定期間，辦理資產總檢。
- (二) 移轉標的應包括維持交通建設計畫正常營運所需之必要資產。
- (三) 有償或無償移轉之範圍。
- (四) 移轉程序與方式。
- (五) 資產鑑價方式。
- (六) 特許公司於返還土地或移轉資產於本部前，應塗銷或排除該土地及資產所存在之全部負擔，但經本部同意保留者不在此限。

拾壹、附則

四十四、 各機關辦理其他非屬第二點所定之交通建設計畫或交通有關服務整體委外（Outsourcing）計畫，得就計畫個案之方式、性質、規模，準用本要點一部或全部之規定。

四十五、 各機關得視其辦理交通建設計畫之性質及規模，依照本要點另訂實

施規定。

附錄五、訪談紀錄

一、台灣高鐵公司訪談紀錄

(一) 時間：中華民國八十八年十一月二十六日星期五下午二時整

(二) 地點：台灣高鐵股份有限公司

(三) 訪談對象：台灣高鐵股份有限公司

(四) 問題與回答：

問一：對於審查過程是否了解？認為審查的時間上充不充裕？

答一：政府對於民間廠商所提之投資計劃書，分兩部份審查，一技術審查(技術審查委員會)，二甄審委員會，我們只知道作業流程，對審查內容及結果不清楚，如何評分也不清楚。如果審查作業本身已經達到審查的結果，有辦法選出政府認為合適做的人，時間長短不是絕對的因素。

政府推出這個計劃太倉促了一點，原先做的規劃設計是針對工程的部份，對週遭的配套作業沒有花很多時間精神在裡面，缺乏作 BOT 的經驗，無從週詳去看 BOT 的配套，法令及行政制度上的配合也不夠。我們認為在執行時若遇到原先沒有考慮到，或跟平常作業不同的問題，以“解決”的角度來看會較好，原先就知道會有哪些先天上的困擾，想清楚之後立法就可以解決它，或用其它方式解決。

問二：類似高鐵規模大、風險不確定，是否應特別立法？

答二：這是法律體系的問題，英美和大陸法系體系不同，在不同環境之下有

不同的處理。目前有法令上的障礙，獎參是廣泛的條例，但在這麼大的計劃上，國外是有特別的法來規範的，政府和民間各做些什麼都有規範，所以如果能針對特別大的案子，花時間去分析執行過程中可能發生的問題，用特別立法的方式來解決，取得法律上的基礎，是有助於 BOT 的執行的。

政府官員也有苦處，“圖利”的模糊定義，讓官員不願負責，遇有行政機關有裁量權時，官員也不敢作有利於民間廠商的法令解釋，法裡面雖有許可，但要看執行者的裁量如何。

問三：是否應該在澄清的過程或議約時就跟政府討論所有的問題？

答三：澄清的過程不可能澄清到很詳細，有些問題我們在投標前 86 年 5、6 月間兩個團隊跟政府討論時就提出過，當時政府的回覆是留到議約時再談，公部門希望能在一定時間完成，前面用的時間越短，以後工作的時間也越短，所以時間盡量壓縮；而我們也希望儘早完成，並認為既然是合作夥伴的關係，應該有很多是可以商量的地方，另外我們也認為法裡面是有空間的。

如果把議約的時間放長，也不見得能解決所有的事情，在簽約前我們希望把所有的事情談清楚，但在目前的行政及文化條件下無法在簽約之前就談清楚，即使現在把時間拉長也不見得可以談清楚。我們以成本的角度來看，在還不能確定有沒有特許權時，每一分花的錢都可能是浪費；相對的，政府的行政部門的態度是要確認關係再來談這些問題，否則造成政府的成本。

問四：但對於比較大的問題譬如政府應辦事項，是否應該在議約時就提出來了？

答四：我們在投資計劃書時就已提出來了，且政府說沒問題，議約時也都處理到這些問題，政府的責任都非常清楚。從形式上來看，在合約中有機制可以解決，問題在於我們在互動的過程中對於那些機制是否能如我們期望的去解決問題產生問號。例如基隆路市府前地下道的案子，官員以“依法無據”拒絕協助營造商。

問五：平行議約權在你們議約或簽約過程中有沒有一定的影響？是否曾在某些階段考慮到平行議約權對你們的影響？

答五：約的議法有很多種，不同的環境會適用不同的方法，不一定有就一定好或不好。但是若平行議約時，希望兩個團隊都融資完成才決標或銀行團承諾了才簽約，在實務上的可行性有困難，兩個團隊同時進行所花的成本很高，而有一半的資源是浪費的。理論上所有條件談妥再簽約才是正途，但是實際上有時間跟效率方面的考量，連特許權都還沒拿到憑什麼去發包？每個國家的作法不同，每個計劃的規模和性質都不一樣，就看政府是否有足夠的彈性來解決事情，每一個計畫，遭遇的可能是另外的問題，可以不斷地改善，但最重要的是對不同的案子都要有彈性（Flexibility），很難去設想一個制度滿足以後不知道的情況，有彈性才有辦法處理複雜的案例。

問六：請問您對於目前協調委員會的運作有何看法？甄審委員是否應該也要負責之後的協調工作？

答六：我們在跟政府簽約時有基本共識，既然是合作夥伴，就盡量不要對簿公堂，但還是要保留法律上的權益，故建立某些解決問題的機制，協調委員會是其中之一，可以找出一些大家可以接受的方法或留出空間不要馬上就訴諸法律的程序。

至於評審委員是否應負責簽約之後的協調工作，我們覺得有些值得商榷之處，不同時間不同目的需要不同能力的人，甄審委員是由企業家組成，由大角度來看，而非純粹從技術面來看；但從合約執行的角度就不是由企業家來解決工程方面的問題。

問七：高鐵局在 BOT 計劃中的角色如何？您是否認為國內有必要作組織架構的調整？是否設立專責單位較好？

答七：政府機關最大的問題是，就算讓公務員有責任，他也不敢挑責任，大家不敢擔責任只好往上級推，公務員有他的專家決策權、行政裁量權，但當問題都攤在陽光底下時他便不好做事，在大家看不見時他可能很有效率（絕對作得出決策），我們認為政府在政策執行面（政策訂定上）在公共工程方面需要有一個重要的單位，高鐵局的位階已足夠成為執行機關，不可能所有決策都回到部長或院長來執行，而是應有一個特設的單位，讓公務員有權力及膽量作決策及執行。

問八：有關融資的問題，國內目前的金融環境，銀行團一方面害怕，一方面依從於經建會及財政部的決定，而外面的輿論認為銀行團無法判斷此計劃會有多大的風險，所以傾向於要求政府的保證，請問台灣高鐵對於這部份有何相關看法？

答八：會有這樣的演變有兩個因素：一、高鐵計劃太大了，大家無法承擔它一旦出現問題，且計劃本身的風險確實是存在的，包括興建期、營運期。二、國內銀行操作上是當舖的形態，傳統上重視抵押品的價值，在作長期貸款時要求有實物作抵押，但這個計劃有很多土木工程，依法不能設定所有權、設定負債。總而言之，一是這個計劃的大及複雜，風險難以評估，二是跟國內金融機構提供融資的模式有很大的差距。所以銀行團才會擔心，政府才會提供如此的支持。

問九：請問您認為目前的發展是最好的方向嗎？還是有另外更好的方法？您認為若政府提供類英法海峽的運量保證，情況會如何？

答九：若政府提供運量保證對我們會有利很多，但也只能解決營運期的風險，興建期牽涉的工程範圍太大，規模大期程長，銀行團對政府的要求不會因此少太多。我們認為目前的發展不能說一定是最好的，但也沒有太多的選擇，即使是國外的融資機構有很多的專案融資經驗，但他們在跟我們討論的過程中也非常關注政府的支持度，這是因為這個計劃太大的特性，政府保證是唯一可以繼續走下去的重要關鍵。而對於明年三月的融資期限我們持審慎樂觀的態度，目前朝向目標在進行，未發現有偏離時程表的問題產生。

問十：請問您認為 BOT 計劃的風險該如何分攤？

答十：以高鐵這麼大的計劃，真正有問題到最後還是必須回到政府，由政府來收拾，所以風險是要由真正能承擔、最適合承擔、有能力承擔風險的人來承擔，而非單純的過失責任主義。

問十一：兩個團隊在報價時的基礎不一樣（譬如中華開發估了很多風險的成本），請問您認為是否應將基礎拉為一致再比較？

答十一：很難去把兩個東西拉為一致。競爭機制是給主事的人考慮的，考慮是否這樣的機制對主事者最好又不會傷害到其他人，主事者應該選擇一個機制讓自己和別人都有利，且大家都能接受，雖然不一定是公平，但要是公開的。

問十二：兩個團隊報價差異的問題，差異在哪裡？為何會有這麼大的差異？

答十二：成本預估無法作比較，尤其是在營運期以後回饋金的部份無法如此相加。我們在興建期的估算都有考慮貨幣的時間價值。台灣高鐵是有設算利息成本的，我們的財務模型是以 30% 權益，70% 負債的方式來 finance，舉債則會產生利息，且我們利息成本估得很高，817 億。準備金我們約四百多億。我們的模型也經過銀行團 check，雙方對財務模型沒有爭議。

二、林崇一先生訪談整理

(一) 時間：中華民國八十八年十一月二十九日星期一上午十點整

(二) 地點：林崇一先生（前高鐵籌備處處長）辦公室

(三) 訪談對象：林崇一先生

(四) 問題與回答：

問一：請問您一、從高鐵案的經驗得到什麼啟示？二、台灣的大環境有什麼因素會影響 BOT 的順利推動？

答一：我個人認為台灣推動 BOT 不成功主要有兩方面因素，一是政府方面，一是計畫本身的問題。在政府方面有兩個原因，一是主事者（包括政府）對計畫本身了解不夠深入，無法有全面充分的了解；二是政府對處理事情的心態還沒有調整過來，仍然用傳統的招標心態來處理 BOT 遇到的問題。

財務是否可行會牽涉到技術可行、開發、商業條件、未來執行的基礎，以這些為基礎去研判財務是否可行。故政府也許在這方面的了解不夠深入，政府主事者常更換，但所做的工作應有連續性，從民國七十八年政府開始投入研究高鐵案，政府應有義務及責任把七、八年來所做的相關研究坦誠與投資人討論，或是將研究所得到的成果用來跟別人討論，來評估這個計畫是否已考慮周全，當然小問題還是會有，但基本的大問題就不會存在了。

很多政府應該協助的東西政府都沒有做，譬如獎參第二十三條有關棄土區的取得，可以用徵收的手段，用完後六個月之內地主可以用原價買回，但政府在投標文件中已經將這項排除了，當初是因為只有政府有公權力來徵收才設立該條的，政府不協助，便違背了當初設那一條的本意了。

計畫本身的問題在於，像高鐵這麼大的計畫，沒辦法在半年或一年內考慮周全，故需要很多專家，及吸收過去的研究建立基礎，我們目前的狀況是那些基礎都沒有被充分運用，是很可惜的事情。

問二：政府對於過去研究過的內容不願意公開，我想可能有兩個原因，一是不願意負責，另一是不知道如何兼顧公平性及合理性。請問您認為在整個決標過程中，公平性和合理性會不會互相衝突？若衝突了該如何處理？譬如研究成果政府該在開標前就公開，還是開標後與特許公司成為合作夥伴時再公開？

答二：公平和合理是一定要兼顧的，必須在符合現有法律規定之下，設計一個既公平又合理的辦法。譬如資料必需事前給才有用，事後再給或許可以改善一些，但有些問題已來不及了。公平性就是應該給每一個可能的投資人同樣的機會，我們原先設計的投標程序不同於現在，先給六個月時間讓投資人做 proposal，之後有六到八個月時間用來做 clarification、discussion、pre-negotiation，統稱為“評估階段”，選出最優的團隊之後，再有正式的 negotiation。在評估階段進行一半時，給予投資人修改 proposal 的機會，再依修改之後的 proposal 來評定誰為最優申請人。所以前半段的評估階段就是在跟團隊互相討論，在各自修改 proposal 之後，再來決定最優申請人，這樣的作法兼顧了公平及合理，因為遊戲規則一開始就公佈了，如此不論是兩個或三個投資人都有同樣的機會，政府也有機會跟投資人做澄清，也就不會發生類似目前財務上的問題。

問三：高鐵案投標截止（86/8/31）到決標（86/9/25）只有二十五天，投標截止到議約完成（86/12/10）約三個月，另外技術評審委員在評審時只有用加註意見的方式，最後再交由甄審委員來決定，而當技術評審委員對 proposal 有意見時，兩個團隊澄清的時間也很短，請問您對這樣的

過程有何意見？

答三：我們從這樣的機制可以看出政府仍然運用傳統招標的機制，甄審的總顧問是中華顧問，再由中華顧問去找他所需要的專家，但我認為中華顧問不夠專業地了解高鐵，以中華工程顧問做為 leader，國際上有名的機構是不願屈居於中華顧問公司之下的，政府當初在招標時就已經沒有很深入的考慮，故之後的作業就不容易得到完滿的結果，所以又回到原先提過的，主事者沒有深入了解這個問題，再加上心態上還沒有調整過來。

建議應只注重幾個大原則，針對大原則分類（土木、機電、開發、營運）討論，而對枝微末節（計算錯誤、用詞不當等）的部份不要花太多精神。建議屬於技術的部份去評估可不可行，過或不過，技術只是個門檻，不需要有分數的高低，最終還是由財務來決定，財務是一定要可行的。

問四：當初的設計是否有平行議約的機制？

答四：平行議約的意思是先跟第一個議，議不成取消第一個的權利，再跟第二個議，我們覺得平行議約對投資人不公平的，雖然對政府有利，政府可以一次看兩邊，拿這邊的去跟另一邊比較，平行議約其實是在造成競爭，且最終會走向惡性競爭（殺價），所以我們沒有選擇平行議約，先選了最優的，談不成再跟另外一個談。

以高鐵案而言，投資人一直不希望跟政府決裂，要跟政府維持良好的關係，討好政府，所以很多東西沒有事先講好，就像現在的情況

一樣，先跟政府訂約，再用各種技巧來翻案。譬如備忘錄的簽訂，為何不直接簽在合約裡面，且備忘錄的效力還優先於合約，這是奇怪的現象。目前雙方在觀念上仍不是十分清楚，才会有這種從權的現象發生。

問五：有沒有可能是因為在議約時沒有把這些事項講清楚？

答五：有可能，不過高鐵的合約訂得很不清楚，文字都是不確定的，如“可能、願意協助”，若真是政府的責任，應是“負責”才是。有些事情譬如管線遷移，包商沒有權力去協調，只有政府有公權力，若政府仍然只有協助的角色，會有很大的問題。

問六：在議約時，是只有特許廠商進來還是應該要求特許廠商把相關的團隊（如承包商、銀行等）一起帶進來協商？

答六：只要他認為適合的都可以一起進來，但仍是該團隊的身份。

問七：將來若有 BOT 的案子，政府是否應設專責單位來處理事務？

答七：我認為不需要，目前台灣在現有組織架構或法令上的環境就可以做，完全是心態的問題，有這個需要的唯一可能是因為找不到在正常機構當中願意用那樣的心及態度去處理這樣事務的單位。沒有必要為招 BOT、BOO 等型態的公共建設設立一個單獨機構去處理它，在原機構就可以處理，譬如焚化爐由環保署就可以處理，專業的目的不是只為了用那樣的型式去招標。

問八：台灣在法令上有沒有應該修正的地方？

答八：我認為 BOT 現行的法令已經足夠了，雖然還有不足的地方，但若在設計執行的過程中，設想得周到一點，那些就不會成為問題。台灣高鐵公司可能會說政府不應該訂 BOT 法，不應該訂獎參條例，而是訂定「高鐵條例」，這是正確的，但問題在於我國訂法所需的時間太長。但也不盡然因為這樣而不能做，以台灣高鐵來說，我到目前為止還沒看到因為法令造成不能執行的障礙，所有的問題都源自於一開始就沒把事情做好。

三、交通部高鐵局訪談記錄

(一) 時間：中華民國八十八年十二月八日星期三下午四時整

(二) 地點：交通部高速鐵路工程局

(三) 訪問對象：高鐵局規劃組 胡湘麟副組長

(四) 問題與回答：

問一：在已決標的高鐵案中，兩家投標廠商在興建能力、營運能力、公司組織健全性、財務計劃可行性等項目皆符合政府要求，因台灣高鐵要求政府投資額度較中華高鐵優厚，故決定台灣高鐵為最優申請人，請問您對於這樣的決標標準有何看法？

答一：民間投資興建營運的計劃中，要選出何種投資人來進行是見仁見智的，我們今天不是選擇最好的，而是可以接受的，這兩家在很多方面都差不多，基本上都是可以接受的，所以最後在財務上做考慮。但我個人認為

以高鐵案來探討甄審的過程是不太適合的，因為這是個太大太特殊的案子。

問二：若以後有類似的 BOT 工程，對決標的標準有何建議？

答二：還是要照獎參條例定的七個要素，但究竟怎麼訂評決標準，我個人認為不要用某一個案例來檢討，沒有加上其他對計劃特性的描述，就整個搬過去用。應該在某一個基礎上因個案不同再去作調整。

問三：根據我們詢問的結果，在技術評審的部份，技術評審委員是以加註意見，沒有打分數或及格與否的方式作評審，請問您認為以後是否也應用這樣的方式決標？

答三：高鐵計劃政府的要求是：安全、環保、服務，不管是日本法國德國的系統我們都可以接受，只要系統能符合安全、環保，服務能達到我們的要求，沒有技術上的疑問，所以純粹是從商業的角度來看。我個人認為不應該打分數，若要打分數也必須先確定你帶來的系統是否符合政府的要求，而政府的要求不能是在技術層面，今天我們回過來看高鐵案，政府只希望你提供的系統能在九十分鐘內從台北到高雄，若你能提供八十分鐘、六十分鐘，政府都沒意見，只要能滿足九十分鐘內到達。

問四：是否有些較重點的項目應打及格或不及格？

答四：若跟安全、環保、服務有衝突，經過澄清還是不能接受，就必須拒絕。

問五：高鐵路自收件到決標為期一個月，一個月的時間作技術審查，中間包含澄清補件，請問您對這對樣的程序有何看法？

答五：不能只看那一個月，必須看之前的工作我們做了多少，高鐵路籌備處於七十九年七月二日成立，八十五年十月二十九公告，這一段時間我們在作規劃，花了很多時間在系統、技術的部分；八十三年十二月獎參條例通過後，確認高鐵路要用 BOT 的方式，就開始和民間機構談，在申請須知中，有些是預擬的，可以在第二階段再來談的，二月底確認兩個團隊皆為合格申請人，從三月起到六月這段時間中我們就已分成好幾個小組（土建、財務）在和兩團隊談可能的投資條件，在這幾個月對於哪些項目可以放入投資計劃書，哪些項目不行，都已作了澄清，之後將這些討論結果歸納起來才正式發佈「申請須知補充文件」，剩下的兩個月（七月到八月）時間給兩家團隊準備投資計劃書，所以不能只看收件後的一個月時間，很多事情是前面幾個月就一直在做的。

我們認為高鐵路案的融資，在甄審時並沒有設計得很好，並非我們沒有考慮到，而是這麼大的案子，很難先把融資機構找出來讓他事先參與，當時他們有參與，但並沒有很深入，所以到後來才會產生融資方面的問題，若把融資放入甄審來考慮的話，絕對不只一個月可以完成，甚至連半年都有困難，以國內銀行的態度要做 BOT 是很難的事情。

問六：國內銀行沒有這麼大的專案融資的經驗，且停留在抵押品的方式，對於外在環境還不適合作這麼大的 BOT 案之前就進行高鐵路案，請問您有何看法？

答六：交通部門已做好了 BOT 準備，但財政金融的腳步跟不上，從商業的角度來看，BOT 一定會牽涉到融資的問題，融資就會牽涉到整個財政金融體系的問題，而國內的財務金融過去是非常保守，實務上及觀念上都沒有足夠的體認，且國內的工業銀行很少，也沒做過投資案的評估。但是從高鐵案發生後，日後在進行其他 BOT 時，設計就會完全不同，若金融機構沒有做相當的承諾，政府不會跟你簽約。

問七：若高鐵局可以回到當初，是否建議花較長的時間去尋求金融機構的融資意願承諾書？

答七：融資機構的參與在整個程序中愈早開始愈好，但是我只能說“參與”不能說一定要做到什麼程度，因為重點還是跟計劃特性有關。譬如機場捷運案和高鐵案政府在公告前的準備工作就不一樣，只是愈早公告對民間業者的彈性更大，政府機構在選擇特許夥伴時，設計的東西就必須涵蓋較多層面；當政府將工程都做完了，只是找人來營運，則只是權利金的比較而已。交通部針對捷運、鐵路、公路等建設的公告是要求起碼要完成綜合規劃之後才能公告，因為如此對於財務方面需要多少成本，土地取得需要多少工作，才能相當的把握，風險的預估會比較準確。

問八：英法海峽隧道有特別立法的過程，請問您認為像高鐵這樣比較大的案子是否也有特別立法的必要？

答八：有優點有缺點，為個案單獨立法在執行面的爭議會少一點，但針對每一個計劃的細節立法所花的時間會相當冗長，若前置時間足夠，針對

高鐵立法，或許遇到的問題會少一點，若有下一個高鐵案，我們贊成特別立法，因為已有經驗。現在來看是否要個案立法，我覺得需要視事前的準備作業而定，另外在國內個案立法似乎比較不可行，因我們是大陸法系。

問九：目前國內法令有否需要修改的地方？

答九：要改的法令蠻多的，以高速鐵路來看，交通部鐵路法裡面對於盈餘分配、鐵路會計制度等都需要修改。目前政府配合的腳步已經蠻快了，當然還有改善的空間，這改善空間除了就個別事項考慮之外，也跟整個大環境有關，我不諱言到現在為止，高鐵的案子有政府跟民間誠意方面的問題，若雙方在互為夥伴的誠意上能互相信任，站在要求雙贏的立場，政府也願意配合。

問十：針對之前產生的爭議，如雙方對二十八項應辦事項在認知上的差距，在以後若有類似的案件，是否能事先避免爭議的產生？還是這是必然會遇到的結果？

答十：台灣高鐵的立場是他們要確知風險，要形式上法律上的文件，但從實質上來看，我不認為 28 項應辦事項備忘錄的簽訂是需要的，我接受裡面有一部份的事項必須把它弄清楚，但在弄清楚時不是透過這樣的程序，不是簽完約之後再簽備忘錄這樣的程序。要體認能訂清楚的就訂清楚，不能訂清楚的雙方要有誠意去處理，要建立在夥伴的關係上，有共識來解決事情。

問十一：台灣高鐵公司是否在三個月的議約時間內提出 28 項應辦事項？

答十一：我認為台灣高鐵公司沒有在當時提出來，而我們也不認為那 28 項是問題，從合約的角度來看我覺得台高提這個問題沒有意義，這件事會發生，但沒必要在這個時候硬要政府做什麼承諾。要提出來的議題要看實際上有沒有需要，重點是這些需要若雙方有誠意來解決，就不會是問題。問題是絕對要解決的，但不是用這樣的程序，為了保障自己一定要對方怎樣做。當然我這樣說不是以民間機構的立場來看，但若雙方都有誠意，很多程序上的問題會少一點。

問十二：台灣高鐵案的簽約過程不是很順利，到八十九年三月若融資不成台高可以提出解約，請問您有何看法？

答十二：這也是跟誠意的問題有關，若誠意不夠，簽再多的約也不見得有用，雙方的誠意共識是這個案子很重要的關鍵。

問十三：合約中規定政府協助特許廠商取得優惠融資，獎參條例原先規定「得」強制收買，後來因應銀行團要求改為「應」強制收買，請問您有何看法？

答十三：其實那不是因為銀行團的要求，獎參條例規定的是得強制收買，但基於若發生問題政府一定會接下去做，而且若是寫「得」，以後該由誰去執行，所以政府把「得」改成「應」，這是符合法律的，若原來是「應」改成「得」就是違背法律了。這並不是因為銀行團的要求，是政府的考慮，因為政府的決策是「一定要做下去」才會有這樣的規定。

至於強制收買價金不得低於銀行團授信額度一事，政府認為沒有必要，但銀行團堅持。我們原先期望融資機構為了保障債權會用很多機制來監督事情，但保障債權的定義是，融資機構要用它一切的能力讓計劃完成，他的債權才能確保，我們原來的設計是如果特許公司不行，我們會讓融資機構接手，或是由融資機構指定的人來接手，讓這個計劃做完，融資機構的債權才能確保，但現在融資機構卻是用抵押的觀念來看，中間發生任何一種狀況時他會擔心錢拿不回來，所以才會有各種的程序上的限制、機制，希望能有抵押品，擺明了表示銀行沒有能力去接手。以台灣金融單位的心態要做 BOT 很難做得起來，BOT 的三角關係中若有一方能力不夠，則會垮掉，三方必須彼此互相監督合作才能維持在相當的狀況，三方的風險分攤應就能力範圍來分攤，誰有能力誰就分攤較大的風險，但銀行純粹以抵押的觀念在做 BOT，很難做得起來。

未來的 BOT 我們建議從公告開始就要求融資機構在不同的作業階段提不同的文件，他們所提的文件及所表達的意見會是甄審評決上重要的參考，申請人送交投資計劃書時，也需找到融資機構，成為最優申請人在議興建營運合約時，融資機構必須在場，在簽合約的同時銀行的相關承諾要同時簽好。

問十四：高鐵局累積這麼多的 BOT 案，目前很多縣市捷運案也會移到高鐵局來辦理，請問您認為在處理相關的大型交通建設案時，高鐵局的位階或組織有沒有必要作些調整？

答十四：不需要，我們有我們的經驗，像觀光局的事情我們就不懂，我們只

能把曾經發生的問題、處理的經驗、基本的原則精神告知他們，就不同的交通建設要就不同的個案去討論。每一個單位都應該有 BOT 的觀念，我們應該將 BOT 的觀念散發出去，不要讓 BOT 成為迷思。

問十五：平行議約的問題，以後是否要保留還是直接拿掉不用？

答十五：平行議約又稱平行協商，有利有弊，透過協商將條件釐清，看能否將基礎拉為一致（高鐵案沒有這樣做）但這樣的方式沒有人做過，且外國的銀行界反對，他們擔心執行面，要拉成一致在協商時是兩兩在談的，有點類似黑箱作業，大家也怕把機密洩露出去，在執行上的拿捏控制要很恰當。所以還是要看個案的複雜度及性質而定。

至於在高鐵案中出現的平行議約型式，那是策略上的問題，政府的籌碼，若跟第一家談不攏，下一家有權利進來談，但這樣的方式不是 BOT 中絕對要用的，要不要用自行去衡量。

問十六：兩個團隊所提的報價，請問在甄審時是否有深入評估可行性？

答十六：有，我們在之前已作了好幾年的研究，對於基本的數字大概了解，才能判斷合不合理，也將所有的研究結果給廠商參考，兩家團隊的報價會有這麼大的差距根據我們事後的了解，中華開發較高的報價合理的解釋好的方面是因為他灌了很多風險的成本進去，壞的方面是他將工程的層層剝削算進去；台灣高鐵的估算較接近我們自己的估計，但也可能低估了一些應該估計進去的風險，譬如匯率。

問十七：對台灣高鐵所提回饋金機制的看法。

答十七：回饋金是投標廠商自己提出的，在高鐵申請須知中並沒有這樣的規範，這是廠商投標上的策略，當條件一致時，也許這是個優勢，但在協商中這些都是可以談清楚的，如何算出的？合不合理？對方要不要也考慮給政府回饋金？回饋金沒有必要成為 BOT 的必要條件，我們也不鼓勵，但似乎現在很多 BOT 都會提回饋金，卻說不出提回饋金的理由。

從台灣高鐵及國際金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計

附錄六、行政院研考會專題委託研究期中座談會會議紀錄

一、專題：「以高速鐵路及金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計」
期中座談會

二、時間：中華民國八十八年十二月二十三日星期四上午九時三十分

三、地點：台灣大學管理學院三樓 302 教室

四、主持人：林能白 院長 會議記錄：蕭安琦 研究助理

五、出席及單位人員：

行政院研考會	張文蘭科長	
台大法律系	王文宇教授	
台大財金系	廖咸興教授	
台大法律系	林明鏘教授	
台大財金系	劉憶如教授	
交大土木系	黃玉霖教授	
中華開發工業銀行專案部	楊永隆副理	
經建會部門計畫處	張桂林處長	
經建會財務處	賴清祺處長	
交通部高鐵路規畫組	胡湘麟副組長	
交通銀行授信部	李豐傳副經理	

六、研究主持人林能白院長報告：

謝謝各位先進來參加這個座談會，我們的題目是『從高速鐵路及金融大樓兩案之經驗檢討我國 BOT 制度之設計』，重點不是在討論高速鐵路及

金融大樓兩個案子的缺失，而是藉此展望未來，使未來推動 BOT 的工作能更有效率。

七、行政院研考會張文蘭科長報告：

感謝各位貴賓撥冗參加座談會，我們希望這個研究計畫能給予我們幫助，也感謝各位不吝給予我們指導。

八、討論與建議：

交通部高速鐵路工程局規畫組胡湘麟副組長

- 1.建議對於太瑣碎的事項不適合放入研究報告中。
- 2.平行議約在高鐵案的申請須知中並沒有規範，正式出現在高鐵局的正式文件中是在八十七年七月一日交通部與台灣高鐵公司未簽約，甄審委員會決議以 87/7/31 為簽約之延展期限，若台灣高鐵公司屆期未能簽約，則該公司自 87/8/1 起喪失優先簽約權，並由交通部與台灣高鐵公司及中華開發公司進行平行議約。由於雙方已於 7/23 完成簽約，所以平行議約的程序就沒有了。

中華開發工業銀行專案部楊永隆副理

- 1.目前高鐵的融資狀況是強制收買，且大於融資餘額，使得目前的銀行根本不考慮之後的營收或運量，反正政府會強制收買，且由於去年的金融危機，銀行目前急欲打消呆帳，所以銀行並不是以 project finance 的角度在進行融資。
- 2.現在銀行團希望能像金融大樓的案例一樣，交易所先進駐，因此會帶來商

機，讓銀行團有依據可以推估將來有多少的現金流量。從這樣的觀點來執行 BOT 是較容易成功的。

3.要民間投資必須給予誘因 (incentive)，但公共建設目前誘因不足。

交通銀行授信部李豐傳副理

1. 主幹線不適合作 BOT，通常是用支幹線來做。
2. 將國外的經驗推展到國內會遇到困難，因為觀念上的差異很大。
3. 案子太大，尤其在東南亞金融風暴發生後，銀行最後的原則是不能產生呆帳，所以才會走到實質上沒有政府保證，但是萬一有問題政府會來收買，這是政府保證的背景。
4. 目前國內銀行融資意願很高，因為整個金融情勢的變化，使得這個案子成為打消呆帳、減少負債比例的工具，若這個案子對降低金融機構的比率有很大的幫助，也無不可，銀行面臨最大的問題是資金來源，而經建會通過中長期資金便解決資金來源的問題。
5. 三方契約在國際上的目的是銀行的介入權，在國內受到銀行法的限制，介入權雖然獎參及促參中有提到，但在國內沒有明確的法律地位。
6. 大家對整個機制都不是很了解，建議採取兩個程序，分為線路標和營運標。計畫的初期規畫做得愈完整，後期作業可以愈輕鬆，且投標團隊要投標時，銀行應該是他的夥伴之一。
7. 國內目前有能做 financial advisor 的機構並不是很多，若不能加強 financial advisor 的能力，確認它獨立的地位，對未來 BOT 的實行是很大

的問題。

台大財金所劉憶如教授

1. 自償率是很重要的指標 (benchmark)，一個自償率 1% 的建設，不能因此否定它不能做，應該去考慮它帶來的外部效益、經濟效益、社會效益有沒有到達 99%。
2. 政府出資不能和政府投資混為一談。
3. 自償率低於某一水準時，應考慮不要用 BOT 來做，否則會有很多不必要的社會成本及協商的成本。不要把傳統的方法都打入冷宮，好像 BOT 就一定比較好。
4. 社會上得到一個錯誤的觀念，就是為了要得到優先議約權，就讓政府出資最少，給政府回饋最多，政府應設計的機制是如何讓參與的人報出自己合理的估計，否則以樂觀的估計得到優先議約權之後就變成以獨家的身份來和政府 negotiate；我們的政府及社會應有一個心態，就算談不成就算了，可以重來或是由政府來做。
5. 自償率要考慮收入裡面有多少是來自於本業，若收入中有一半以上來自於開發，則有相當大的問題。現在社會上的 BOT 在投標時，都有回饋金比例的較勁，這是觀念不清的問題，再這樣下去整個台灣的金融會有很大的問題。

經建會部門計畫處張桂林處長

1. BOT 不是萬靈丹，應把腳步拉回來，在學習的過程中，有真正案例出來，

各種法令規章、運作機制也慢慢成熟，把經驗傳承建構起來之後再來玩大車會比較好。

- 2.立法委員和政府的認知上有些落差，立法委員認為政府應該等著接收就好了；但政府認為一開始就要畫清政府應分攤多少的責任，政府要有某種程度給予相當的協助。
- 3.立法委員關心的是會不會透過 BOT 的法，設計出一張空白支票，讓政府衍生的權利變大。
- 4.對於 BOT 計畫民間有過度的期望，使得計畫只准成功不准失敗，已走脫了純粹在商言商，變成政府在包裝政府的效率及決心。
- 5.如果一個計畫是透過政府施政計畫宣布 release 出來，我認為政府有責任參與甚至主導，如果一個計畫是民間自己提出構想及創意，政府應抱著樂觀其成的想法，讓民間去做，頂多給民間一些特許。
- 6.關於匯率的問題，我們的設計是讓民間自己承擔風險，但我認為應建立風險分攤的機制，視計畫的性質來做，而不是通盤運用。

經建會財務處賴清祺處長

1. 政府很早就有 BOT 或民間參與的構想，但當時誘因不足，我不認為台灣高鐵是小孩玩大車，本來是要以高雄貨運捷運站為典型 BOT 的例子，但後來失敗，邊做邊學不是政府的用意。
2. 融資順利與否是案子成功的關鍵，如果能夠訂定購買合約，案子的推動不是那麼困難。高鐵計畫的問題其中一個是交通流量較難以精確的預測，也

無法跟需求者訂購買合約，融資當然會有問題。國內專案融資的經驗雖不足，但並不表示銀行不能做 BOT 的專案融資，我認為銀行有能力做，對將來 BOT 的推動不是那麼悲觀。

3. 計畫不足以自償的部分，政府可以依照獎參或促參給予補貼。國內很多專家學者研究，在評估效益時採用實質選擇權 (real option) 的觀念，從原來靜態的評估方式走向動態。
4. 建議國內研究單位著手研究若國內專案融資要銀行能夠依法來辦理，是否應創建一套相關的金融法規。

台大法律系林明鏘教授

1. 應該促參法看成台灣版的合建契約，有機會讓民間參與，但是風險由政府來承擔，我覺得這是台灣版的 BOT，所以契約和法律上的規定要重新檢討，應重新檢討促參法草案，突破銀行法的限制，透過法律的明白規定使風險減少，使公務員辦起事情來不會怕被冠上圖利他人的罪名。
2. 獎參條例第二十六條規定，主管機關視交通建設資金融通之必要，得洽請金融機構給與本條例所獎勵民間機構長期優惠貸款，「得洽請」和「應該協助」有很大的差別，「得洽請」是君子協定，要不要執行看行政機關的誠意和熱誠，這是不和善的法令規定，獎參的規定對於執行 BOT 是不夠的，促參具有補充的作用，可以減少一部份的風險，但是仍有其他的風險存在，BOT 架構是摻著各方面的東西，若要更完善，種種面向都要一併考慮，邊做邊錯，邊做邊學，將錯的東西當成法令修改的根據。

交通大學土木所黃玉霖教授

1. 林教授將促參法看成台灣的合建版本，我個人不是非常認同，促參法中規範的不只 BOT，今天的問題是出在大家把 BOT 看成廣泛的民間參與公共建設的代名詞。
2. 我不認為三方協議書是國際的常態，會有三方協議書是政府的錯，政府應該在議約階段甚至投資人競標的階段就要求銀行參與，要銀行共同推派代表一同坐下來將介入權的部份談好，就不需要有三方協議書這種奇怪的規範。
3. 我比較不期待透過制度的設計讓政府和民間能有怎樣的共識，因為每個計畫都不一樣，無法用制度或法律的手段加以規範，否則成功的機率會更低。
4. 建議研考會可以探討跨部會協調的問題。

交通部高速鐵路工程局規畫組胡湘麟副組長

1. 拿高鐵案來看 BOT 在某些場合不是很適當，因為它的規模實在是太大了，建議這個研究案在進行之中，可以考慮高鐵的經驗，但是也要注意還有很多不同規模的案子。
2. 若政府在前面規畫的程序中能把融資納入考量，會更完善，專案融資能不能在國內的銀行制度上推動起來是國內的 BOT 能不能在國內做的很重要的關鍵。
3. 高鐵案執行下來，陸陸續續會碰到法令上執行的障礙，譬如當政府對民間機構有獎勵規定時，民間機構的定義是什麼？台灣高鐵公司不是實際上做

工程的單位，真正需要進口機具的是台灣高鐵公司下面的承包商，但它卻不能適用優惠，不知道這樣的問題是否能透過立法來改善。

4. 交通部於八十八年三月頒佈民間參與公共建設實施要點，供這個研究案作為參考。

台大財金所劉憶如教授

不是說銀行不能或不願做計畫融資，而是很多單位提出來的不是實在的自償率，由於高鐵的榜樣上給大家的觀念是誰讓政府出資最少，才會造成這樣的結果。

中華開發工業銀行專案部楊永隆副理

1. 銀行在還沒談到 BOT 之前，就有中長期授信的機制在，明確要求對計畫的現金流量要做謹慎的評估，事實上銀行有很多經驗，而且銀行做過很多聯貸，所以不能說銀行沒有經驗。
2. 若體系上能有一個獨立負責 BOT 的專責機構，則民間在推動 BOT 時可行性更高。

交通銀行授信部李豐傳副理

國外的案例中銀行的介入權在興建營運合約中講得很清楚，但在國內，廖局長曾說過「根據獎參條例，銀行是沒有地位的」，造成銀行很大的困擾。

附錄七、 期末報告審查意見修正說明

陳 豫先生：	
審查意見	修正辦理情形
<p>本案研究方法及資料蒐集與分析部分，應屬適當。結論與建議一章亦提出多項可行之建議。謹就當前國內環境以 BOT 方式推動重大公共建設，所涉及之數項原則性問題，提出說明，以供參考。</p> <p>1.政府機構在規劃公共建設擬以 BOT 方式辦理時，應先進行由民間參與「投資開發」的先期研究，瞭解民間參與的可行性與誘因所在，據以研擬適當的 BOT 計畫。先期研究之內容包括：計畫範圍與規模、計畫之商業價值與投資報酬率、政府提供之獎勵策略及相關配合措施、民間參與誘因等等。</p> <p>2.參與 BOT 計畫之主體可分為三：「政府部門」及與計畫有關之公權力及管制單位，「民間投資組合」包括工程技術顧問、營建業者、設備供應廠商、保險業者等等；「融資機構」及銀行團等。三者必須相輔相成，達到整體計畫如期如質順利完成，發揮營運功能之目標。其間各個參與者相互間的權利與義務，應清楚而明確地透過法律或各種形式的合約、協議等，予以界定，以降低執行過程中的權益衝突，減少爭議。</p> <p>3.BOT 計畫執行期冗長，經費龐大，參與者眾，以此方式推動公共建設，研擬整體運作流程，訂定詳盡作業準則，使政府及民間投資者有所依循，至為重要。諸如：在計畫核定階段，所提報計畫之內容應有的項目；徵選民間投資階段，所要求的計畫範圍、規範與條件、政府獎勵與優惠措施、選商辦法、評選原則、決標議約之程序等等；在計畫執行階段，涉及政府應辦事項，如土地、管線遷移等之責任歸屬與交涉</p>	<p>—本研究之討論與陳先生所提意見之精神相符</p>

對象，應有明確準則可循，以減低不確定因素之發生。

4. BOT 計畫之執行，其資金來源，除自有股本或政府同意之補助外，仍須大量之融資因應。由於公共建設之投資須待完成營運後，逐期回收，期程長而風險高。計畫之財務分析與規劃更形重要，且為融資授信之主要依據。其中投資報酬率之分析更應考慮計畫執行不同時段可能遭遇的風險：屬於民間投資組合者，如工程費用超支、工期延長、設計疏失、不可預見的不良地質情況等等；屬外在因素者，如通貨膨脹、外匯匯率變動、營收不如預期等等。因此，進行財務分析時尚須就各項不確定因素與風險作敏感度分析，探討在各種不同狀況下對投資報酬率之影響。民間投資組合當以「可承擔風險」的範圍，提出其投資計畫與條件，作為承接 BOT 計畫的基礎。

5. 至於 BOT 財務計畫中之融資部分，國內專案融資的觀念尚不普遍，要求銀行體系僅憑計畫本身的評估，給予為數龐大的融資幾無可能，更不願承擔任何風險。因此，BOT 之融資，不論在國內或國外，由政府給予不同程度的保證、營運補貼或提供預算外的基金作為銀行資金的來源，已成常例。若干開發中國家甚至必須具有特殊身份的個人或機構發起 BOT 投資方案，始有成功的可能，此亦為推動 BOT 之癥結所在。

6. 投資 BOT 計畫最大的風險是「完工風險」，如果不能完工、延期完工，或完工後營運不順影響營收，攸關計畫的成敗。因此，在執行過程中必須將不確定因素及風險降至最低。一方面要研究如何避險，使風險得以轉嫁或加以保障，如 foreign currency hedging；一方面要辦理各種工程綜合險、營運綜合險等等。惟國內業者承辦工程保險之經驗不足，意願

<p>不高，勢須提升國內工程保險的水準。</p> <p>7.大型公共建設吸引民間投資以 BOT 方式辦理，政府給予優惠與獎勵，以及計畫執行時更多的自主性，擴大計畫的內部利基，提升計畫執行的效率，凡此均涉及政府與民間相互間的權利與義務，而計畫的成敗，則有賴於雙方目標一致，相輔相成。因此，公務人員任事心態，擔心「利益輸送」及「圖利」等指責，將影響計畫的推動。調整公務人員任事心態，保障公務人員可能被羅織之法律責任，實應加以重視。</p>	
<p>胡定吾先生：</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1.國內高速鐵路及台北國際金融大樓兩案的推動，反映出：</p> <p>(1)「政府出資最少就是最好」的評鑑標準，其實是由政府承擔最大的或有負債，對政府不見得有利。</p> <p>(2)在台灣高鐵的案例中，財務可行性並未列為優先考慮，故進展較不順利；至於台北國際金融大樓案，因每位角逐者均作較實際的計算，故進展較順利。另就銀行的角度來看，股本 (equity) 與貸款 (loan) 應有 fixed relation，銀行才會同意融資。</p> <p>(3)政府與民間應建立合作夥伴的關係，再進行鉅額投資。</p> <p>(4)BOT 牽涉層面廣泛，BOT 專責機構有其必要。</p> <p>2.對國內 BOT 案的推動，謹提出左列見解供參：</p> <p>(1) 自償率太低之計畫，並不適合採用 BOT 方式。惟若考慮將計畫分割，例如將交通建設之土木工程與機電工程分開，將機電之部分採取 BOT 方式進行，亦未嘗不可。且對融資機構而言，土地徵收與土建工程等之興建風險已大幅降低，融資意願將可提高。</p> <p>(2) BOT 之適當規模約新台幣五百億元左右。</p>	<p>—本研究之討論及研究結論與胡先生之觀點一致</p>

<p>(3) 應增強銀行專案融資理念，專案融資與傳統抵押貸款之主要不同點，在於專案融資以未來營運之 cash flow 作為融資還款來源，而非以擔保品價值作為融資額度之考量，故營運期之預估便相形重要。惟交通建設之運量，並無任何保證，因此建議政府應先行投資主線，其支線之興建再以 BOT 方式由民間投資。</p> <p>(4) 政府應有一套評估機制，如運量預估需合理、土地開發效益應可靠等，以免民間廠商因得標勝算之考量，作過份樂觀之估計。如高於政府預估太多，應要求廠商重新評估。</p> <p>(5) 由民間自行規劃之 BOT 計畫，應由專責機構進行評估，且應給予民間智慧財產權。除非民間退出，否則不應再以公開招標方式公告甄選，以維護公平正義。</p>	
<p>黃清吉先生：</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1.研究方法與資料蒐集分析方面：</p> <p>由於 BOT 之工程計畫在國內尚屬首見，無其他案例可供評析比較，而研究小組能從蒐集有關 BOT 相關文獻，探討 BOT 制度之基本特性、優缺點以及發展性；蒐集國外相關個案與國內高鐵、國際金融大樓二個計畫案作分析比較；廣邀國內產、官、學三方座談討論集思廣益，分析國內 BOT 執行缺失及未來改善之建議，其內容詳實，對國內未來 BOT 制度之設計改進，應極有助益及參考價值。</p> <p>2.對本報告結論與建議方面之看法，在此謹就金融融資方面提出部分淺見：</p> <p>(1)文內對於融資機構於執行 BOT 計畫時之建議，除了在 BOT 計畫觀念的建立外，在具體作法上主要有三：加強</p>	<p>—本研究之探討分析與黃先生之意見相符</p>

<p>與國際性財務顧問公司合作；融資機構對計畫的參與愈早愈好；合約明確規定責任之歸屬，這些重點確實值得採納改進。</p> <p>(2)另高鐵案在融資協商過程中，其進度不如預期理想，因素很多，其中下列幾方面亦值得探討：</p> <p>a. 高鐵初期對其工程系統採取日系或歐系未定、土木工程還未發包、總投資金額未確定、何時可動工不知。在不確定因素太多下，使得銀行團無法評估，風險程度未明，致影響進度的推展。</p> <p>b. 借戶自有資金籌措未盡理想，高鐵計劃借戶預計支出四仟餘億元，興建營運特許期長達三十餘年，不僅財務估算困難，其自有資金的籌措亦是一大問題，期間受到金融風暴的拖累，並影響其籌資進度；而台灣高鐵登記資本額 500 億元，目前實收資本額僅 200 億元，於五年內公司股本並應擴充至 1,200 餘億元（921 地震後提高為 1,321 億元），在自有股權資金價位水準相對偏低下，亦增加融資的困難度與進度。</p> <p>c. 由於高鐵屬公共工程，無法提供設定擔保，若無政府擔保或強制收買，則向銀行貸款時，其資產風險係數甚高，為 100%，造成風險性資產增加，因此可能無法滿足國際清算銀行（BIS）及我國財政部資本適足率的規定。若有政府擔保或強制收買機制，則資產風險係數降低，較易滿足銀行資本適足率的規定。</p> <p>d. 借戶當初財務規劃似嫌樂觀，921 大地震後，台灣高鐵公司修正財務計劃，股本由新台幣 1,219 億元提高為 1,321 億元；向銀行融資金額由原來的新台幣 2,800 億元提高為 3,083 億元，以及 150 億元之履約保證，財務</p>	
--	--

<p>負擔加重。依照過去的經驗，公共工程經常有追加預算之情形，本計劃雖為 BOT，資金由借戶自籌，惟其相關作業不斷延後，對開發資金回收及償債能力恐會產生影響。</p>	
<p>馮正民先生：</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1. (頁 7-29, 圖 7-1) BOT 執行流程中，專案發起人之「定義」似宜清楚界定，其為民間單位或政府機構（如高鐵則是內政部決定採 BOT 方式，故政府是否為專案發起人）。換言之，BOT 案可由政府決定採 BOT 案，也可由民間提議採用 BOT 案。在清楚界定 BOT 專案發起人後，才能進一步釐清其與 BOT 專責單位之關係。</p>	<p>—專案發起人可為政府或民間(本報告第 11 頁); BOT 專責機構是一個獨立的單位，負責對發起人的提議進行評估並給予協助及建議</p>
<p>2. 研究建議可再具體「分類」或「陳述」，將結論建議內容依組織、制度、財務及法令等四個方向，加以整理，修訂方向建議如左：</p> <p>(1) 組織方面：建議可考慮「第三團體」擔任 BOT 之單一窗口。</p> <p>(2) 制度方面：可分招標、決標、協商、議約等程序來建議，尤其是協商機制與風險分擔等，宜列為未來討論重點。</p> <p>(3) 財務方面：銀行加入之「時機」、銀行擔任之「角色」、如何讓銀行在融資上有法律上「實質」之意義等課題，可列為未來探討之課題。</p> <p>(4) 法令方面：上述組織、制度及財務方面，最後皆會反應在法令方面，故未來可建議「促進民間參與公共建設法」</p>	<p>—本報告結論建議內容分政府、特許廠商、融資機構三方面探討，並有專章討論法令方面的議題。關於組織及制度方面已於「政府方面」提到，財務方面則於「融資機構」部份提及，並已單獨</p>

<p>應修正之內容（如運量保證、強制收買等是否應補列入）。</p>	<p>探討法令問題</p>
<p>劉紹樑先生：</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1.本人今日純以個人身分應邀發言，且發言不代表服務或委託單位之立場。</p> <p>2.本研究報告相當深入，以下謹就幾個重點略抒己見：</p> <p>(1) BOT 制度必屬一國政經制度之一環，因此 BOT 制度推動之成效，應以良好的責任政治為前提。</p> <p>(2) 如果不能落實責任政治，則設立「專責機關」亦無意義。此外，以現行甄審委員會之制度，即可見係借重重量級工商界領袖，以補責任政治之不足。</p> <p>(3) 政府部門推動 BOT 計畫必須了解專業之重要性，高鐵案在甄審階段所衍生之爭議，與主管（辦）機關是否有意願、能力委請專業顧問（包括財務顧問）認真協助監督，有相當密切之關係。</p> <p>(4) BOT 甄審階段，政府工作之重點在於創備一個「有限度創意競爭」之環境，即透過 RFP（計畫主要條件及規範）之擬定，限縮投標廠商出發點之差異，以避免投標基礎容許南轅北轍的方案。</p>	<p>—劉先生指教的幾個論點的精神已包含於本研究之討論中</p>
<p>(5)本研究報告許多建議宜再以可行性予以分析，而非僅常識式地指出目前公認之問題，例如簡報中所指，政府與特許公司應有合作夥伴的觀念，但實際上遭遇到的困難是，要如何由不是夥伴關係變成夥伴關係，亦即 HOW 的問題。此外，若干具體建議似宜再探討其可行性及必要性，以免增加形式上之要求，而無法解決法治核心之問題。</p>	<p>—已參考修正辦理。而對於觀念性的問題，本研究建議由 BOT 專責單位負責進行觀念、知識的整合、宣導，務期讓國</p>

	人都能具備 BOT 的觀念
胡湘麟先生：	
審查意見	修正辦理情形
1. 高鐵計畫推動過程中許多的困難問題及爭議，在此研究報告中多有探討，研究單位所提的諸多建議亦有建設性，對於後續推動的 BOT 計畫應有正面的參考價值。	—已修正
2. 報當中所列鐵路法第四十二、四十三條之修改建議，目前該二條文業依行政程序送立法院，並完成一讀之程序。	
3. 報告中有關高鐵授信條件「收買價金大於授信額度」之敘述與合約規定略有差異，請修正為「收買價金扣除損害賠償及必要費用之餘額應大於授信額度」。	—已修正
4. 計畫融資係以計畫未來之營收作為融資之擔保，故融資機構在計畫存續期間均須予以監督，遇有困難時亦須適時介入。此類作業與現行國內傳統的「抵押融資」有相當之差異，未來後續 BOT 計畫，如何在兩者之間找到可執行之作業程序，恐仍須就相關之法令、金融環境，以及融資實務通盤探討。	—本研究已探討
5. 融資協議之達成應為簽訂特許合約之必要條件，不宜在特許合約中再去規範融資不成時之責任歸屬。	—融資為專案能否順利進行的關鍵，在特許合約簽訂前達成融資乃為最佳情況，但本研究認為在實務上施行有困難，故建議融資機構的

	參與應愈早愈好，程度視個案情形而定
<i>洪如江先生：</i>	
審查意見	修正辦理情形
1.本案研究小組曾訪談多方面機構與個人，讓不同意見都能呈現，是非常好的研究方法。	
2.研究資料頗完整，宜增列「參考文獻」專章或專節。	—請見研究報告「參考資料」一節
3. (頁 8-2) 之「BOT 決標過程『政府出資額度』不應成為決標的唯一關鍵。」，是很好的結論。 4.對國內 BOT 案的推動，建議採「專案立法」較無爭議。	—本研究已探討
5. (頁 8-3) 之「應設立 BOT 專責單位 (主辦機關：經建會)，：」請再酌，並請酌加先進國家之經驗。	—已修正，請見本研究報告第 159 頁
6.特許年限的長短會影響整個 BOT 案的規劃，建議本案略增「特許年限」及「意外」、「災變」等方面的研究與討論。	—已修正，請見本研究報告第 154 頁
<i>曾沼良先生：</i>	
審查意見	修正辦理情形
1.我國促進民間參與公共建設相關法律，係由民間參與公共建設推動過程中，累積經驗，據以調整修正，從「獎勵民間參與交通建設條例」、「民間參與公共建設申請審核注意事項」到「促進民間參與公共建設法」，皆把握此一原則，本研究之成果，亦切合此一趨勢，深具參考價值。	—已列入考量

<p>2. 「促進民間參與公共建設法」係民間參與公共建設時，規範政府與民間機構之相關規定，有關政府內部對 BOT 計畫之評估較少著墨，因此，有關政府對於計畫核定之過程，可藉行政上管考、審議機制補強。</p> <p>3. 為兼顧甄審委員會的代表性和專業性，可藉由工作小組之成立，協助甄審委員進行相關研析及幕僚工作，再由甄審委員會作出最後決定。</p>	
<p>張桂林先生：</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1. 本研究建議成立 BOT 專責機構，似應澄清究係在政府內部指定，充實一個專門評估、解釋，只辦理與 BOT 有關業務的專責機構，或一個類似財團法人性質，具備土地、工程、法律、財務等專業，但可直接由最高行政（院）主管兼任的委員會性質，以後者較能網羅真正的專家。</p>	<p>—已列入考量，請見本研究報告第 161、第 162 頁</p>
<p>2. 首先應先定義什麼是公共建設，如原係政府本身委託的案件，則政府必須負較多的責任，而如屬投資人所擬創意則應屬特許性質，則政府必須堅守不能介入太多，尤其以公務預算支援，頂多協助行政協調。</p>	<p>—本研究已探討</p>
<p>楊秀娟處長：</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1. 本委託研究案係緣於政府財政拮据，而以 BOT 方式推動公共建設，但 BOT 方式未必皆適用於公共建設，有必要加以釐清。鑑於促進民間參與公共建設法甫於八十九年二月九日公布施行，研究小組緊急進行修正，使本報告得以今日面目呈現。在此，委託單位對研究小組的努力，表示肯定，惟尚有部分漏未配合修正部分，併請再檢查修改。</p> <p>2. BOT 專責機構定位與會代表多有意見，應再進一步釐清，</p>	<p>—已列入考量</p>

<p>建議內容並請酌作調整。</p> <p>3.報告書格式有未符規定部分，容於會後再作溝通。</p>	
--	--

附錄八、研考會第三五七次委員會意見修正說明

魏啟林主任委員：	
審查意見	修正辦理情形
<p>1.在目前行政體系下，BOT 案要推動成功非常困難，因 BOT 案並未將行政裁量權正當化，致承辦案件人員動輒被冠以「圖利他人」之罪嫌，公務人員承受相當大的壓力。</p> <p>2.國內推動 BOT 案時，金融機構未事先參與財務評估，致投資業者於議約後因資金籌措問題而影響全案進度。為避免資金籌措時程拖延過久，建議於報告書內增列政府在審核 BOT 案件時，應將投資業者之財務規劃可行性納入考量，使業者在審定後能迅速與金融機構完成簽約手續。</p>	<p>—已列入考量，請見本研究報告第 131、132 及 141 頁</p>
詹中原委員：	
審查意見	修正辦理情形
<p>1.政府部門及民間部門互信的 BOT 文化，應從小型工程一點一滴的累積。</p> <p>2.由國內「高速鐵路」及「國際金融大樓」二案，可歸納出三個難以調整的現象，第一係選舉因素，造成非簽約不可的結果，例如高鐵案恐與選舉有關；第二係民意機關介入的政治生態，例如高鐵案初研議時，台北至高雄僅停四個站，後因民意機關介入變為九個站，顯有違採行 BOT 模式之前提（自償率低，少仰賴土地開發利益）；第三係 BOT 規模之大小，一開始即推動太大的案子，因較無經驗易生問題。</p>	<p>—本研究之討論與詹委員之論點相符</p>

<p>3.現階段 BOT 之推動仍有如下之調整空間：在公司法方面，對參與 BOT 的民間公司發行公司債或公司股票時，給予若干的放寬。在保險法方面，放寬保險業者資金籌措之限制。對於國際銀行的聯貸，考量將利息列入免營業稅之範圍等。</p>	<p>—基於此方向的討論已不屬於本研究計畫的研究內容，故建議後續對 BOT 相關研究人員或機構可以進行研究討論</p>
<p>4.招標過程應透明公開，使參與者有考量之空間。</p>	<p>—已列入考量，請見本研究報告第 131、179 頁</p>
<p>5.投票制度的設計應尊重公務員之專業素養及投入，例如交通部對高速鐵路案研議期間長達五年，惟在最後投票過程中卻遭否決，似過度壓抑公務員之專業判斷。 6.政府在推動 BOT 時應扮演導航者角色，不宜將整個規劃路線都交給民間，例如中正機場捷運案，完全由民間規劃，其中本業自償率非常低，土地開發的收益很高，似有欠妥當。</p>	<p>—推動 BOT 計劃有由政府規劃者，亦有由民間規劃者，若由民間規劃需再經政府同意通過才執行</p>
<p>張自強委員</p>	
<p>審查意見</p>	<p>修正辦理情形</p>
<p>1.按採取「興建 - 營運 - 移轉」之 BOT 方式促進民間參與投資，政府前於八十三年十一月制定「獎勵民間參與交通建設條例」(以下簡稱獎參條例)，以推動民間參與重大交通建設；嗣後，政府為落實民間參與公共建設之政策，確立推動此一政策之法源，爰衡酌各國有關立法例與我國國情，並參照獎參條例相關規定，採通案立法方式，擬具「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)草案，並經立法院三讀通過，總統本(八十九)年二月九日公布施行，是促參法已優</p>	<p>—本研究之標題與內容係依委託單位於去年(民國 88 年)10 月簽訂委託研究合約時之需求而訂定。本研究並配合今年(民國 89 年)2 月 9 日通過之促參法而加以專章討論，應可為未來讀者提供</p>

<p>先於獎參條例之適用，而促參法對得以 BOT 方式之標的 - 公共建設 - 之定義、政府與民間機構間投資契約之權利義務、放寬目前其他法令限制，提供融資等誘因及規範甄審及監督程序等（詳見促參條例總說明）亦均較獎參條例為寬廣詳盡，是 BOT 案如何配合促參法之實施，乃為當前應深加研究之問題。本案報告所引高速鐵路及國際金融大樓兩案，前者依獎參條例辦理，後者為台北市依其自行訂頒相關作業規定辦理，均係促參法施行前之案例，且本案報告內容既不乏對促參法相關規定之評論，則為使本案報告日後更具實用價值，有無將其標題及內容修正朝向「從促進民間參與公共建設法檢討我國 BOT 制度之設計」？</p>	<p>相當充分的資訊</p>
<p>2.本案報告第二章「BOT 之基本觀念」第三節將 BOT 模式開發流程之「初步規畫」分為「召募型計畫」與「非召募型計畫」，其中第 2-16 頁就「非召募型計畫」分成三個步驟，第一個步驟為政府僅提出基本政策方向，由專案發起人向政府提出投資計畫書，第二個步驟為政府對專案發起人所呈報之初步計畫審查選出最具可行性之計畫，在雙方皆達成共識後議定備忘錄，第三步驟為發出邀約書等，由政府正式核定專案內容；惟其中所稱「專案發起人」其性質為何（即其屬政府常設之機關或職務抑或僅係該案有意願之民間團體）？如性質上係指該案有意願之民間團體，則其有意願之投資計畫案，是否應經公開甄選程序？如須經甄選程序如何保障原提案之民間團體之智慧財產？均有待本案報告為詳盡之分析。</p>	<p>—專案發起人指對該案有意願之團體，可以是政府，亦可為民間企業，若有多個投標商競標，通常會經由公開甄選程序選定最優申請人來執行該案；而公共建設計劃之執行與否屬公權力決定的範圍，不涉私人智慧財產權，有關民間團體之提案內容，有關工程技術、融資方式等確屬智慧財產權，但在進行甄審時並不對外公</p>

	<p>開，故應無無法保障私人智慧財產權之疑慮</p>
<p>3.本案報告認自償率為判斷一個建設該不該以 BOT 模式進行的指標，低自償率的計畫不宜考慮採用 BOT 模式進行（詳見第 2-28 頁以下及第 7-27 頁以下），第 7-44 頁並有以財務模式建構之自償率計算方式等節，宜參考下列說明而為修正。按公共建設之自償率如達相當程度時，政府為何不自行興建營運，收取利潤由全民共享？且低自償率未必不宜考慮採用 BOT 模式，蓋民間參與公共建設或有以非財務之考量（例如參與該公共建設對企業聲譽之提升、增加消費者對該企業產品之認同或其他非經濟之效益等），是本案報告在此研析之重點應是如何求取公共建設自償率之正確計算方式及如何使自償率與政府應負之權利義務間達到平衡之計算方式（即政府能有效引進民間力量亦不會使民眾利益受損），至於低自償率（甚或無法自償）之案件，只要參與之民間團體確實瞭解並為其參與有合理之說明（包含參與之目的及參與之財務負擔為該團體所能承受），政府不宜遽認低自償率的計畫不宜考慮採用 BOT 模式進行。</p>	<p>—已列入考量，請見本研究報告第 157 頁</p>
<p>4.按促參法第五十三條規定「公共建設之興建、營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，中央目的事業主管機關得令民間機構停止興建或營運之一部或全部，並通知政府有關機關。」依前條第一項中止及前項停止其營運一部、全部或終止投資契約時，主辦機關得</p>	<p>—按民間機構係依公司法設立之企業主體，且已自政府取得特許經營權，因此非有正當理由與正當程序不得加以剝奪或限制之。依照促參</p>

<p>採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運。必要時，並得予以強制接管營運；其接管營運辦法，由中央目的事業主管機關於本法公布後一年內訂定之。」，本案報告第 6-9 頁「(四)關於強制接管之部分(促參法第五十三條)」據以推論該法條規定接管之性質為「經營權之概括承受」「由政府概括經營承受」；惟接管行為既屬政府先令民間機構為一定之行為時，為採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運始為之強制措施，則其性質似應屬為維持該公共建設營運之「事實行為」，非屬法律行為，亦無權利概括承受之問題</p>	<p>法第 53 條所規定之強制接管機制，政府有可能於必要時取代或接管民間特許公司之經營權，以維持特許事業所有軟體與硬體(包括人員)的正常運作，如此自將涉及股東會與董事會的停權與權責問題，因此此種行為並非單純的「事實行為」，而係「法律行為」，自須有法律的適當授權</p>
<p>5.本案報告認「政府出資額度」不宜成為決標的唯一關鍵(詳見第 8-2 頁第四點)一節，未附理由，按第 2-7 頁「五、BOT 的優缺點」所列舉之五項優點，除其中第六點「增加業者商譽及多角化經營的空間」、第四點「促進資本市場發展」及第五點「吸引外資投入公共建設並引進國外先進技術」與政府利益無關外，第二點「提高建設品質及管理效率」及第三點「分散政府投資風險」均與第一點「減輕政府財政負擔」有關，而「減輕政府財政負擔」正涉及「政府出資額度」，故如何使前開「政府出資額度」不成為決標的唯一關鍵，似有待本案報告予以補充。</p>	<p>—已列入考量，請見本研究報告第 131、132 頁</p>
<p>6.本案報告第 6-20 頁第四節「對於行政規章之修改建議」，係以促參法施行前本院訂頒「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」及交通部訂頒「交通部暨</p>	<p>—首先，行政院與交通部訂頒之兩則行政規章，在促參</p>

所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」內容為修改建議之部分，似應將方向改為配合促參法施行後，上開二行政規章應如何修改建議；另該節「二、甄審委員之親自出席義務（注意事項第六點）」（第 6-22 頁）中建議應明定（甄審委員）違反親自出席義務之罰則一節，按甄審委員之選任既由主辦機關衡定，則如何避免部分甄審委員因故不能出席造成不能集思廣益功能，自應由主辦機關審慎以規劃人選等方式來避免，不應對不克出席之甄審委員處罰，以免專家學者不願擔任。

法通過後仍得適用，似有繼續研討的必要性，是故本研究報告就該行政規章所做分析仍有適用餘地。其次，本研究報告建議要求甄審委員親自出席乙節，乃各國實務上常見作法。長久以來，我國社會充斥著各種「代理」與「人頭」文化，早有加以匡正之必要；以高鐵案為例，不少甄審委員出席狀況不佳，以致無法進行實質審查，已失設置委員會的良法美意，自應就此做最起碼的要求。至於規定委員的親自出席義務，其目的並非要求委員參與「所有」會議不能缺席，或即使有不可歸責情事亦必須出席會議，而係促使委員在決定是否接受此職時，事先考慮可否親自參與大部分會議，否則不應接受

	<p>此職。至於違反出席義務的「罰則」，其內容未必為刑罰或行政罰，而可為契約上的訓示規定與基本義務，如有違反時可視情況採取適當行動（如公布出席紀錄、不給付車馬費等），以提供善盡委員職務之適當誘因</p>
<p>7.本案報告第 6-23 頁第五節「強化主管機關之議約能力」之「一、內部執行手冊的制訂」部分，僅敘及該執行手冊訂頒之重要，請增敘該執行手冊重要之內容，以提昇本案報告之實用性；另同節「二、行政裁量權的正當化」末認行政機關於執行 BOT 案所為之裁量「應參照外國行政執行程序之立法與研究，僅限於重大明顯之錯誤（The Clear Error Standard），行政機關方要對其所為之行政裁量負起行政責任」之「重大明顯之錯誤」，其判斷標準為何，宜予敘明，以利行政機關適用，又所謂「行政責任」部分，其意為何？如係指國家賠償責任，則如何與國家賠償法配合，均待釐清。</p>	<p>有關內部執行手冊的內容，例如就個別興建營運合約應否制訂「強制收買」條款，或是訂立該條款的基本原則、收買方式、收買範圍，以及國外一般常見收買條款的介紹等，均可納入手冊的範圍。有關行政裁量權的正當化與判斷重大明顯錯誤的標準，德國與美國行政法均已具有相當深入研究，並非本研究報告所探討範圍，因此在此不予贅述。有關論述，請</p>

	參考葉俊榮，「行政裁量與司法審查」(台大法律研究所民國 73 年碩士論文)
8.按促參法既已施行，本案報告摘要第二十一頁(XXI)第 6-3 頁及第 8-7 頁等仍稱促參法草案，該草案二字宜予刪除；另「九二一震災重建暫行條例」已於本年二月三日總統公布施行，第 6-6 頁第一行誤繕為「九二一重建暫行條例草案」，應予更正；其餘條次、條文內容及文字誤繕部分，併請修正。	—已修正

參考資料

一、中文部份：

- 1.月旦法學雜誌，「九二一重建條例草案之檢討」，第 56 期，中華民國八十九年一月。
- 2.王保章，「BOT 模式特許權合約與風險管理之研究--以民間機構之觀點」，台灣大學商學研究所碩士論文，中華民國八十六年。
- 3.余德銓，「民間參與公共建設--BOT 運作整體架構之探討」，行政院公共建設督導會報專案研究計畫成果報告，中華民國八十三年九月。
- 4.交通部、台灣高速鐵路股份有限公司，台灣南北高速鐵路興建營運合約，中華民國八十七年七月二十三日。
- 5.交通部、台灣高速鐵路股份有限公司，台灣南北高速鐵路站區開發合約，中華民國八十七年七月二十三日。
- 6.交通部，交通部辦理民間參與交通建設計畫作業手冊，中華民國八十八年三月。
- 7.交通部高速鐵路工程局，徵求民間機構參與興建暨營運台灣南北高速鐵路申請須知暨補充資料彙訂本，中華民國八十七年二月。
- 8.交通部高速鐵路工程籌備處，國外交通建設民間投資案例與法案(彙編)，中華民國八十三年一月十五日。
- 9.交通部高速鐵路工程籌備處委託國立台灣大學辦理，高鐵建設國內資金籌措之可能方式與瓶頸分析，中華民國八十五年九月。
- 10.林宗杰，實質選擇權在資本投資決策之應用--高鐵 BOT 投資計畫之複合選擇權分析，台灣大學國際企業研究所碩士論文，中華民國八十八年六

月。

11. 林發立,「引進 BOT 方式興辦公共工程之檢討—公共工程 BOT 之招標流程與一般工程招標流程之差異性」,萬國法律,第 85 期,中華民國八十五年。
12. 林發立,「引進 BOT 方式興辦公共工程之檢討—風險分析與管理在 BOT 中之重要性」,萬國法律,第 86 期,中華民國八十五年。
13. 林發立,「引進 BOT 方式興辦公共工程之檢討—專案融資與法律顧問之相關任務」,萬國法律,第 89 期,中華民國八十五年。
14. 林發立,「引進 BOT 方式興辦公共工程之檢討—中、小型工程承包商與 BOT 方式」,萬國法律,第 90 期,中華民國八十五年。
15. 胡展華,「專案融資之研究—以 BOT 專案為例」,台灣大學財務金融研究所碩士論文,中華民國八十五年六月。
16. 姚乃嘉、李俊憲,「BOT 專案之執行與風險分析」,營建管理季刊,第 26 期,中華民國八十五年。
17. 徐祖光,「以 BOT 方式推展公共工程建設(上)」,現代營建,中華民國八十六年,第 207 期。
18. 徐祖光,「以 BOT 方式推展公共工程建設(下)」,現代營建,中華民國八十六年,第 208 期。
19. 梁發進,「台北市政府獎勵民間投資市政建設之研究--以 BOT 為例」,台北市政府研考會,中華民國八十七年。
20. 張大修、曾月娟、吳士琪、李元德,「依現行獎勵民間參與交通建設條例執行民間投資計畫之困難及因應對策」,公共建設民營化,中華民國八十七年。

21. 張景琪，「BOT 計畫前置期評估模型與台灣個案研究」，台灣大學財務金融所碩士論文，中華民國八十七年六月。
22. 陳欽洲，「BOT 計劃成本風險之財務評估架構」，國立中山大學企業管理研究所碩士論文，中華民國八十五年六月。
23. 陳源宏，「民間參與公共建設（BOT 模式）之財務運作與案例探討」，交通大學管理科學研究所之碩士論文，中華民國八十六年。
24. 葛賢鍵，「民間投資興建營運公共建設之理論與方式研析」，公共建設民營化，中華民國八十七年。
25. 廖肇昌，「公路建設民營化 BOT 模式之探討」，中華道路，中華民國八十四年四月。
26. 廖肇昌，「東南亞公路建設民營化（BOT）之經驗與啟示」，營建知訊，中華民國八十四年十月，153 期。

二、英文部份

1. *Clifford Chance , Project Finance , IFR Publishing Ltd , 1991.*
2. *Derek Wilson , Breakthrough—Tunnelling the channel , Century, 1991.*
3. *John D. Finnerty , Project Financing , John Wiley & Sons. Inc , 1996.*
4. *Martin Shapiro, Administrative Discretion: The Next Page, The Yale Law Journal Vol. 92: 1478, 1983.*
5. *Project Finance Yearbook 1991/1992 , Euromoney Publication.*
6. *Project Finance Yearbook 1992/1993 , Euromoney Publication.*
7. *Project Finance Yearbook 1994/1995 , Euromoney Publication.*

8. *Peter K Nevitt , Project Financing , fifth edition , Euromoney Publication , 1989.*

9. *Robert Tiong , The Structuring of Build-Operate-Transfer Construction Project , Construction Management Monograph Series , Centre for Advanced Construction Studies , 1992.*

10. *Yu-Lin Huang , Project and Policy Analysis of Build-Operation-Transfer Infrastructure Development , 1995.*