

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

國家社會的經濟發展不僅仰賴公共建設的投資，公共建設亦往往係地方政府最重要的資源。Granof(1998)便指出對某些國家而言，其主要的存在理由就是在於公共建設的建造與維修。公共建設由於具有投資大、回收緩慢、風險高等特質，往往需政府投注大筆資金，而傳統上政府對於公共建設之興建皆是以編列預算或發行公債的方式因應，使得政府財政負擔日益沉重。自 1984 年土耳其總理 Turgut Ozal 提出，結合政府與民間力量共同推行公共建設之構想後，此種藉由民間參與公共建設，達到紓解政府財政窘境，以及完成各項基礎建設的方式，已成為許多國家提供公共建設的重要來源。例如：英法的海底隧道、澳洲雪梨過港隧道、中國大陸廣東沙角火力發電廠、香港西區海底隧道、香港啟德機場貨運站、馬來西亞高速公路、泰國第二高速公路及菲律賓發電廠等，均採由民間資金主導公共建設推動之模式。因此，引進民間充沛資源與活力來參與公共建設已成為一種全球性趨勢。

隨著政府與民間合作方式不同，民間參與公共建設模式亦有許多類型，如 BOT(Build-Operate-Transfer)、BTO (Build-Transfer-Own)、ROT(Refurbish-Operate-Transfer)、OT(Operate-Transfer)、BOO (Build-Operate-Own)與 BT (Build-Transfer) 等。一般認為公共建設引進民間參與可提高公共建設的建造及營運效率，避免以往公共建設進度落後、造價昂貴、預算不斷追加等弊端之發生；且可使公共建設之提供回歸由「市場機制」來決定，不僅可避免公共建設之過與不足，且因興建者即營運者，其在建設品質與成本控管上均可獲得較合理之約制；另外，最重要的是，引進民間資金可使政府在提供更多公共建設下，不致加重政府財政負擔。

近年來，國內政府單位在公共建設之提供常因土地取得、環保抗爭、工程招標困難等因素，以致執行績效欠佳；另一方面，社會福利支出及經常性財政支出大幅增加，致使國家財政急遽惡化，支應公共

建設之經費相對縮減。在此財政面臨階段性困難當時，倘公共建設不開放民間參與，勢必使財政更形惡化，而影響公共建設之進行。因此，政府於民國八十三年立法制定「獎勵民間參與交通建設條例」，期透過各項獎勵、優惠措施之訂定，鼓勵民間積極參與交通建設興建。行政院更於民國八十四年八月核定包括交通建設、電源開發、國(勞)宅及眷村建設、電信建設、觀光遊憩、垃圾焚化場等二十二項重大公共建設採 BOT 或 BOO 方式，開放民間參與投資興建。民國八十七年配合「擴大內需方案」之實施，進一步將二十二項計畫擴大為三十五項列管計畫，當時初步估計總投資金額約為一兆三千六百六十四億元，其中以交通建設最多，計十六項，金額為一兆一千餘萬元；其次是觀光遊憩類十項，金額為八百八十二億餘元；運動設施類三項，金額為三百億餘元；環保設施類一項，金額為四百一十二億餘元；其他類五項，金額為一千億餘元。而目前亦已開辦如南北高速鐵路、中正國際機場至台北捷運系統及月眉大型育樂區等計畫。因此，可以預期 BOT<sup>1</sup> 將成為國內公共建設之主要興建方式，而且 BOT 市場未來亦將愈蓬勃發展。

為鼓勵民間以 BOT 方式參與公共建設，加速基礎建設之效率，政府亦積極進行修法及調整制度以符合 BOT 之運作機制，如「獎勵民間參與交通建設條例」、「獎勵民間參與國軍眷村改建投資興建住宅社區辦法」、「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」與於民國八十九年二月通過之「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱「促參法」)。在「民間最大的參與」與「政府最大的審慎」兩大原則下，根據「促參法」規定可知，未來在 BOT 案中，政府於公共建設用地及資金融通的取得皆需提供協助；對無法完全自償之 BOT 案，得補貼其貸款利息或投資其建設之一部分；政府並提供各項稅捐減免優惠。因此，為提高民間參與，政府確實提供不少誘因；但 BOT 制在採行上，政府亦面臨不少風險，如民間投資人若未能依約履行時，政府最終還是需出面處理；民間投資人若挾其提供大眾服務之利基，對政府予取予求，政府是否能有有效措施予以制衡，皆值得政府機關在

---

1. 由於 BOT 制與 BOO 制差異在於特許期限終了所有權是否移轉，除非特別說明，為使行文方便，以下將以 BOT 制涵蓋 BOO 制。

擬決定採取該制度前仔細評估。

由於以 BOT 興建公共建設在國內是一項新的公共建設提供方式，從整體規劃到日後之營運與移轉若未加以適當規範，將來可能產生許多執行問題，因此目前國內有關此方面研究多偏向政策制訂與民間企業風險評估等部分<sup>2</sup>。然在 BOT 將來可能成為政府提供公共服務的主要型態下，以數字表達政府施政的預算、決算制度應如何列示此項公共事務之提供，以彰顯政府之施政；此外，由於在 BOT 制下，政府所擔負角色與面臨問題較過去僅由政府提供服務之情形，存在許多差異與不確定性，致在該制度下有關此公共事務提供方式之相關會計衡量與財務報導等之會計處理事項，亦存在許多觀念上亟待釐清之處：在可完全自償的 BOT 案下，此類公共建設是否可視為一完全民營化之事業；在政府需提供經費補助案例中，此類公共建設經費應以何種預算方式編列與表達；政府的契約承諾事項、未來所面臨不確性事項與風險、民間投資人的義務、未來公共建設移轉等，如何在現有政府會計制度中加以呈現與記錄，皆攸關政府施政績效之衡量與對 BOT 案適行成效之評估。此外，儘管「促參法」中亦明定有民間機構參與公共建設經營不善之處置、關係人之介入權、主辦機關之緊急處分權及興建營運資產之強制接管權等防範措施，但真正在契約無法履行時，姑且不論其對民眾造成之傷害；在國內預算編製漸採中長期財務規劃下，政府及時承接的能力，亦值得商榷。因此，在政府施政方式改變下，政府會計制度勢必亦需有所因應與配合，以發揮政府會計之功能。

## 第二節 研究目的

本研究旨在對政府以 BOT 或 BOO 方式提供公共事務<sup>3</sup>時，政府

---

2.如 BOT 制度之運作模式(Robert L.K. Tiong(1991)、林宗德(1997)、與王明慧(1997))、風險管理面(如 Robert L.K. Tiong(1991)、U.R.Freiwald(1994)、許清豐(1996)、王保章(1997)與鐘啟椿(1997))及財務規劃方面(如 Ranjit Mathrani(1994)、胡展華(1996)與陳欽洲(1996))之探討，及作個案介紹(如程銘俊(1997))。

3.雖然大部分 BOT 制的推行都用在具實體建設之公共建設上，但許多公眾服務的提供亦可適用，如國內「國民卡」提議實施時，即曾計畫採用 BOO 方式。因此本研究將研究題目定為「公共事務」而非僅限於「公共建設」，以擴大涵蓋範圍，但為行文方便，「公共建設」、「公共事務」將交相使用。

會計制度在預算、決算及財務報導<sup>4</sup>等方面應有之表達與配合，做一探討，期提出一適合我國 BOT 案之政府會計制度，供主管機關在採行此一制度時之參考。具體而言，本研究之研究目的為：

- 1.提供世界各國實施 BOT 及 BOO 制度的經驗結果，包括政府責任及其相關會計處理程序，以供政府各主管機關在規劃此項制度時之參考。
- 2.提供在 BOT 及 BOO 制度下，該項公共事務在政府預決算之定位與財務報導之表達方式，以為政府相關部門在處理 BOT 及 BOO 案之參考。
- 3.提供目前政府主計相關法規的修改建議，以配合政府部門 BOT 與 BOO 制度的規劃與實施。

### 第三節 研究流程與研究架構

#### 一、研究流程

本研究之主要研究方法包括文獻探討、問卷調查與專家座談，圖 1-1 為本研究之研究流程。以下就研究方法之執行加以說明。

##### (一)文獻探討

蒐集國內外有關 BOT 制度及政府會計之相關研究文獻與國內法規規定，以瞭解 BOT 制度之基本特性及我國發展概況，與政府在採行 BOT 制時可能面臨之會計問題。

##### (二)問卷調查

由於 BOT 制為政府之一新施政方式，對於該制度下之政府會計處理方式亦為一新課題，本研究擬以問卷調查方式，取得專家學者對相關政府會計處理方式之初步意見。

##### (三)專家座談

根據問卷調查結果，本研究擬進一步以專家座談方式，對本研究所提出之相關會計處理問題，獲致更具一致之結論。

#### 二、研究架構

本研究共分為六章，各章內容簡述如下。

---

4.本研究係僅針對公共事務採行 BOT 或 BOO 制時，政府部門在預決算編列與財務報導等方面之會計處理進行探討，並未涵蓋民間部門相關會計處理問題之討論。

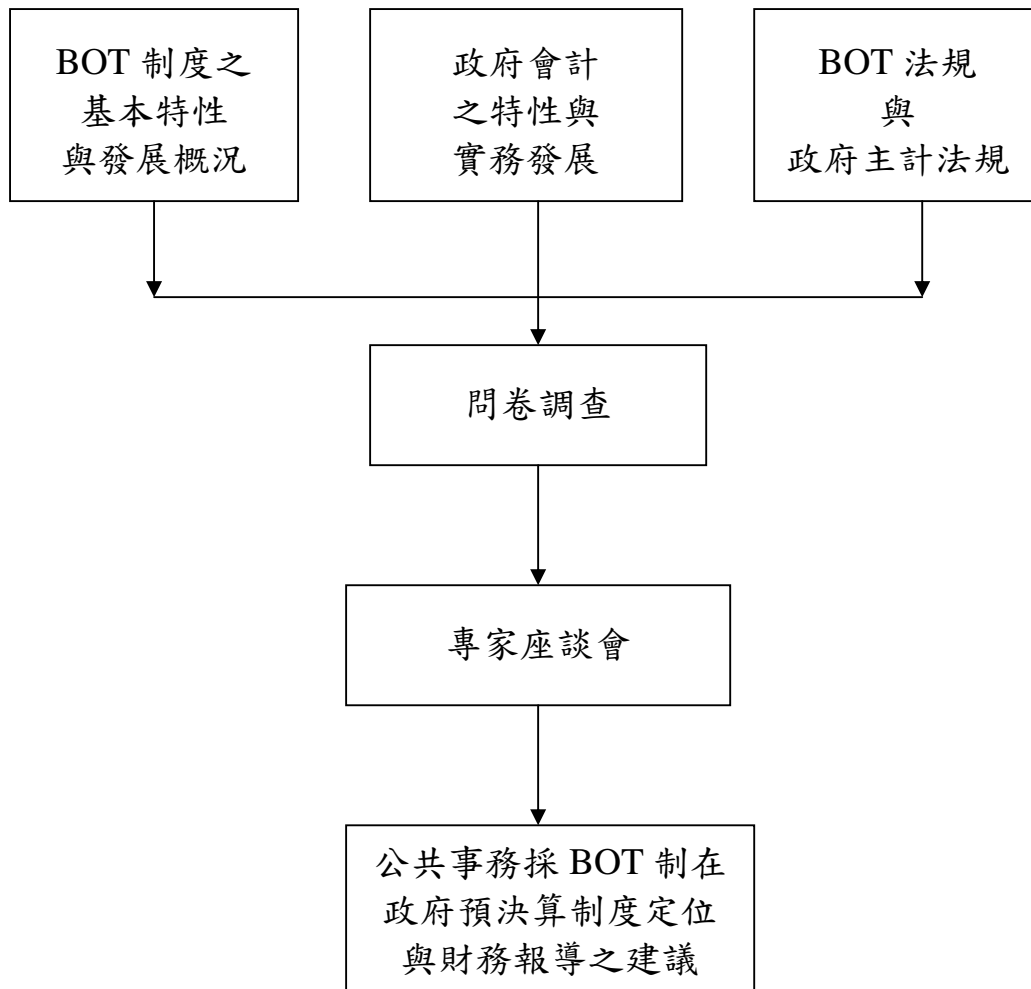


圖 1-1：研究流程

## 第一章 緒論

敘述本研究的動機與背景、研究目的，並概述研究流程及架構。

## 第二章 民間參與公共建設制度之探討

本章旨在對民間機構參與公共建設之理論基礎與 BOT 制度之實務運作，作一探討，並介紹世界各國推行該制度之經驗成果。

## 第三章 我國 BOT 制度推展與現況

介紹我國 BOT 制度發展過程與推行情況，並對目前我國推行 BOT 案之主要法源依據「促參法」作一探討，以瞭解 BOT 案在執行過程中政府所擔負權利與義務。

#### 第四章 公共建設政府會計制度之探討

本章旨在對政府會計制度之特色作一探討，並介紹澳洲公共部門會計準則委員會對民間機構參與公共建設提供在政府會計處理程序之調議，以為我國未來探討相關政府會計問題之參考。

#### 第五章 公共事務採 BOT 或 BOO 制之政府預決算定位與財務報導問題之探討

本章旨在國內目前會計審計相關法規架構下，針對公共建設採行 BOT 制，其在政府預、決算制度之定位，與在財務報告之表達進行探討。並透過問卷調查與專家座談對相關問題提出建議。

#### 第六章 結論與建議

本章彙總研究結果作成結論，並對政府與後續研究提出建議。

## 第二章 民間參與公共建設制度之探討

本章旨在對民間機構參與公共建設之理論基礎與 BOT 制度之實務運作作一探討，並介紹世界各國推行該制度之經驗成果。第一節為民間參與公共建設之理論基礎說明；第二節為敘述 BOT 制度之實務運作方式，包括政府執行流程與可採行配合措施；第三節為對世界各國推行 BOT 制度之案例介紹。

### 第一節 民間參與公共建設之理論基礎

#### 一、民間參與公共建設之源起

民間參與公共建設(Private Participation in Infrastructure, PPI)源起於 1970 年代美國因市場壟斷、技術管制等經濟發展上弊病，所引發一連串解除管制的措施；到了 1970 年代末期英國更率先帶動民營化風潮，蔚為國際趨勢。民營化包括政府業務民營化、公共建設民營化及公營事業民營化，依性質而分，民營化可分為所有權移轉民營、特許合約民營化及開放民營。BOT 與 BOO 皆是屬特許合約民營化之一種，在此種型態下，政府只就某一特殊事項，向某一特定企業開放，而且政府與特許公司簽訂一份特許合約，在合約裡規定著政府與特許公司特殊的法律關係，過了合約有效期限後，該項特許業務可能又回歸由政府提供。

特許模式的經濟理論最早可追溯至十九世紀中，英國經濟學者 E. Chadwick 所發展出的「公開競標原理」(competition for the field)。該原理主張透過「特許競標」(competitive concession tendering)轉讓特許權給得標之民間機構，用以解決獨佔性公共建設或服務遭到壟斷的問題。直到 1960 年代，為美國經濟學者 H. Demsetz 加以發揚，倡導以公開的特許競標來取代傳統的壟斷式公共建設或服務，並主張以開放市場的「競爭原則」解決過去因對政府壟斷性事業進行管制所導致之效率低落問題。因此，BOT 制度基本上是民營化潮流下的產物，係屬財產權由公共部門移轉到私部門的一種體制改革，而財產權移轉的主要目的乃是希望以市場力量來提高公共建設的興建與營運效率。

隨著民營化風潮的盛行，英國在 1990 年代更進一步發展出另一種稱之為 PFI(Private Finance initiative)之民營化模式，特點為由民間資金主導公共建設之提案。PFI 政策起源於英國工黨為延續保守黨的民營化政策，在 1992 年擴大導入該政策，以強調政府與民間的彼此合作。PFI 主要主張即在於強調民間負責籌措、調度公共建設所需的所有資金，內涵大致與 PPI 的 BOT、BOO 一致；而 PFI 與 PPI 執行的差異最主要在於對「資金」的責任分配，基本上，以 PFI 政策執行之專案，完全由民間機構主導，因此資金部份必須由民間機構自行籌措，政府不負擔資金籌措調度上的任何風險；而 PPI 政策執行之專案，則未將資金籌措列為取得執行資格或專案整體執行之的必要條件；亦即民間機構可自行籌措所有資金或部分資金，並由政府負責部分資金之籌措，共同分擔財務風險。

一般認為公共建設採用 BOT 制度的優點為：

1. BOT 制可提高公共建設的建造及營運效率，避免以往公共工程進度落後、造價昂貴、品質不佳、預算不斷追加，甚至圍標綁標等弊端之發生。
2. BOT 制可使公共建設之提供回歸由「市場機制」來決定，不僅可避免公共建設之過與不足，且因興建者即營運者，其在成本控管與工程品質均可獲得較合理之約制。
3. BOT 制可使政府在提供更多公共建設下，不致加重政府財政負擔。
4. 相對於完全民營化，政府於特許期限屆滿可獲得公共建設所有權，仍舊保有策略性控制權。

但公共建設由於具有許多獨特的屬性(idiosyncrasy)，這些屬性使得投標者很難掌握完整的工程資訊，且 BOT 專案的報價更受到特許期間種種不確定因素的影響，在資訊不完整及不確定因素下，BOT 特許競標往往無法由傳統的價格標來決定，而此對具投機行為(opportunistic behavior)的競標者特別有利，因投機者可先行「卡位」，再於得標後設法改變特許條件。政府部門在計畫執行階段因背負行政壓力，對得標者的要求，往往只能儘力配合；因此，BOT 特許競標並不能保證取得 BOT 特許權利者一定是具最佳執行能力者，這也是政府在擬採行 BOT 政策時所應慮及的。



## 二、 民間參與公共建設之方式

結合政府與民間力量，進行公共建設在國外已行之有年，不論先進或開發中國家均紛紛透過此種方式，加速推動公共建設。至於民間機構參與之方式，則隨興建資金來源、營運權及所有權之取得不同，而有不同方式，依照我國「促參法」之規定與國外實務，民間機構參與公共建設之方式，可分為下列數種型式：

### (一) BOT (Build-Operate-Transfer)

依照「促參法」第八條第一項第一款之定義，BOT 係指由民間機構與政府簽訂合約方式，由民間投資人「興建」公共建設，待公共工程興建完成後，由政府特許民間機構「營運」一段期間，到期後再將公共建設所有權「移轉」給政府。

### (二) BTO (Build-Transfer-Own)

依照「促參法」第八條第一項第二款之定義，BTO 係指由民間機構投資興建完成後，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。另外，按照「促參法」第八條第三款之定義，由民間機構投資興建完成後，政府可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，營運權再歸還政府，亦是 BTO 的一種型式。兩者主要差異為，第二款係政府無償取得所有權，而第三款則是政府支付建設經費以取得所有權。

### (三) ROT (Refurbish-Operate-Transfer)

根據「促參法」第八條第一項第四款之定義，ROT 係指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。相較之下，此類公共建設之投資金額通常相對較小，興建期亦較短。

### (四) OT (Operate-Transfer)

根據「促參法」第八條第一項第五款之定義，OT 是指由政府投資興建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。因此 OT 係一種公辦民營的性質，其主要功能在於利用民間機構良好的經營效率，使政府免去自行營運不善的風險。

## (五) BOO (Build-Operate-Own)

依照「促參法」第八條第一項第六款之定義，BOO 係指為配合國家政策，由民間機構投資興建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。政府在此型式中，只提供必要之輔助措施，其餘即不再介入，因此其為一完全民營化之公共建設提供方式。

## (六) BT (Build-Transfer)

另一種民間機構參與公共建設之方式為，由民間自行準備資金興建政府核備的公共建設，並承擔相關風險，完工後將此建設移轉給政府，政府則逐年編列預算償還民間相關建造成本。BT 的主要功能在於由民間承擔工程成本超支及延遲完工約風險，所以特許公司為降低不可預測之風險，具有強烈爭取時效之誘因，將可增加工程執行之效率。而政府可延遲付款，使政府不致產生過高的財務壓力。

整體而言，民間參與公共建設之方式，如採 BOT 模式辦理者，係由民間機構籌資出資，完全負責執行興建與營運工作，並於營運期限屆滿後，將營運資產之產權移轉予政府，與傳統之公共工程，由政府出資，發包工程給承攬廠商不同；如採 BOO 模式辦理者，係由民間機構自行籌資負責執行興建、營運工作，並始終擁有營運資產之產權。如採 BTO、ROT、OT 或 BT 模式辦理者，公共建設之產權則始終屬於政府，公共建設興建經費，先由民間機構代為籌措，再由政府編列預算支付民間機構之投資，其與傳統之工程由政府出資有雷同之處，而以此模式辦理主要在引進民間機構營運之經營管理效率，提高服務品質。

## 第二節 BOT 制度之實務運作

公共建設採行 BOT 制與過往由政府提供之情形，不論在參與成員及所面臨風險上，皆有很大差異。為確保 BOT 制度之遂行成功，政府部門在制度推行過程當中，應確實掌握成敗關鍵因素，並擬具相關配合措施。本節將對 BOT 制度之參與成員、執行流程、風險與管理、關鍵成功因素及政府可能採行之配合措施予以說明。

### 一、BOT 制度的參與成員

公共建設由於具有先期投資金額大、回收期長、風險高等特性，

所以民間參與公共建設專案，除政府與特許公司外仍有許多其他成員共同參與計畫投資及風險分擔。一般而言，BOT 制度參與成員除特許公司與政府單位外，尚包括與提供投資資金有關之特許公司股東、專案融資機構、承銷商與代理商，及與工程建設之興建營運有關之工程顧問、工程合約商、營運維修合約商、原料供應商，以及與降低分擔專案風險有關之財務法律顧問與保險公司，各成員間即靠合約之簽訂，規範與特許公司間之權利義務。上述成員之彼此關係架構可以圖 2-1 列示，以下即針對各成員所扮演的角色進行討論。

### (一)政府單位

政府的充分支持乃是 BOT 計畫之絕對成功要素，而政府在 BOT 模式中所扮演之角色為：

1. 建立完備之法令與有效率行政體系，以利 BOT 模式之執行。
2. 根據專案特性與專案特許公司協商特許合約內容並授與特許權。
3. 如有需要時可運用公權力取得公共建設所需用地，並以出租或設定地上權方式提供民間使用。
4. 提供相關保證，以利專案公司進行專案融資。
5. 對 BOT 計畫之推動與監督。

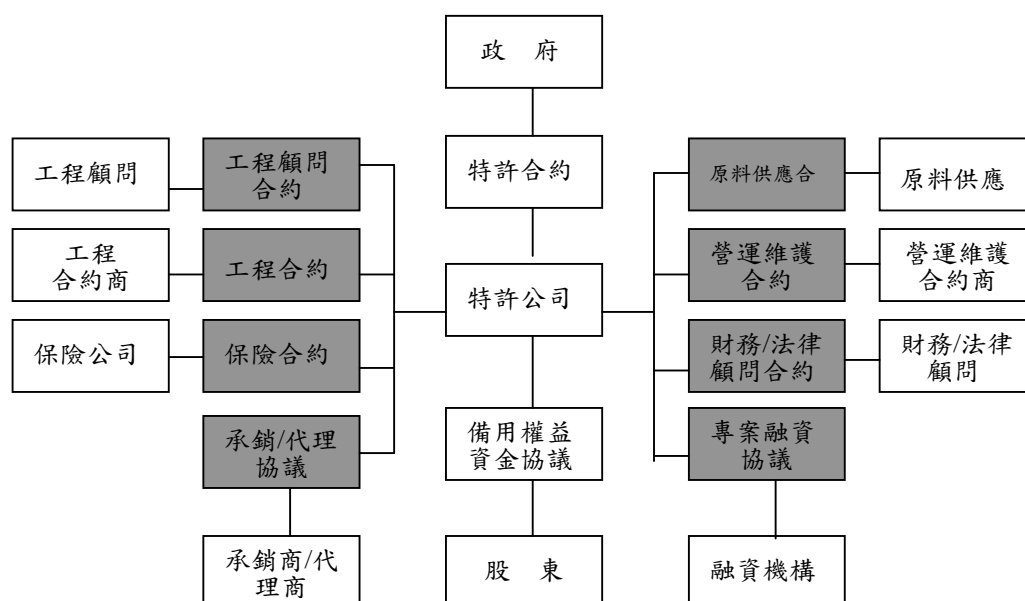


圖 2-1：BOT 專案參與成員關係架構圖

6.特許期結束後，自行負責接辦公共建設之營運，或委託原特許公司或另行招商營運。

## (二)股東

股東為 BOT 計畫實際出資參與投資之機構或自然人，通常專案發起人為專案之主要投資人；而工程合約商與營運合約商通常亦參與專案之投資，成為專案之主要股東。一般而言，專案公司需協商其主要股東，簽訂備用權益資金協議(Standby equity agreement)，以應付建造成本超支之風險。

## (三)融資機構

融資機構為提供 BOT 計畫專案融資之金融機構；由於專案融資具有「借不到錢就無法做」(Bankable or Terminate)之特性，因此專案融資取得與否對於 BOT 計畫有著舉足輕重的影響力。融資機構在 BOT 計畫中扮演角色為：

- 1.與特許公司簽訂專案融資協議，以無追索權或有限追索權辦理授信作業。
- 2.接受特許公司之委託設立委付帳戶，統籌 BOT 計畫之資金收付保管。
- 3.與專案公司簽訂備用融資協議，提供應變貸款(Contingent Loans)，協助專案公司抒解建造成本超支之問題。
- 4.參與 BOT 計畫，成為專案公司之股東。

## (四)財務顧問

由於 BOT 模式所涉及之資金相當龐大且複雜，因此需有專業財務顧問負責規劃與運用；而優秀的財務顧問將可為特許公司節省可觀的時間與資金成本，其任務為：

- 1.彙整並提供相關專案資訊，以爭取潛在財團參與專案之投資。
- 2.提出融資替代計畫建議。
- 3.設定專案開發重要里程碑。
- 4.提供其他相關之財務諮詢。

## (五)承銷商/代理商

承銷商或代理商在 BOT 計畫中扮演資金籌措受託者角色，其任務為接受專案公司之委託，承銷專案公司發行之有價證券，或代理專案公司以私人募集方式銷售有價證券。

#### (六)工程合約商

工程合約商在 BOT 計畫中負責專案工程相關設施興建與建置工作。通常專案公司會要求工程合約商簽訂固定完工日期及固定建造價格之統包合約(Turnkey Contract)，以分擔專案完工延遲及建造成本超支之風險。

#### (七)營運與維護合約商

營運與維護合約商在 BOT 計畫中乃扮演營運與維修角色。為接受特許公司委託負責公共建設之營運管理與設施維護工作；但如果特許公司自行負責營運與維護，則不會有此一成員。

#### (八)原料供應商

原料供應商在 BOT 計畫中扮演供料者角色，接受專案公司之要求，簽訂供料合約並按雙方議定之價格、數量、品質於特定時間送達指定之地點，以維持該 BOT 公共設施穩定運作生產，例如：電廠需有穩定之燃料供應。

#### (九)工程顧問

工程顧問在 BOT 計畫執行過程中乃扮演工程管理與工程檢驗之角色，其任務為：

- 1.決定工程執行進度、核發工程估驗單、核發工程延期許可、命令工程中止、裁定爭議等。
- 2.檢核工程設計之關鍵部份，並檢驗此部分工作是否確實執行，以確保工程品質。
- 3.提供其他相關之工程諮詢。

#### (十)保險公司

保險公司在 BOT 計畫中扮演保險提供者角色，其任務為接受專案特許公司申請，簽訂相關保險契約，以協助分擔專案風險。

## 二、BOT 制度執行流程

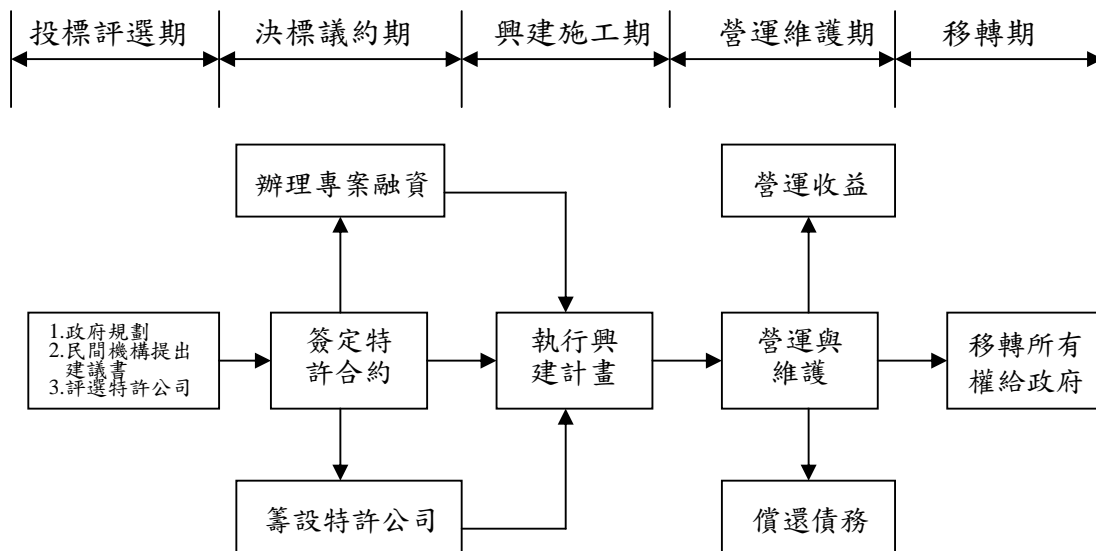


圖 2-2：BOT 專案契約之執行流程

BOT 制度之整體執行流程約可分為：前置作業期、興建施工期、營運維護期與移轉階段等四個階段，而前置作業期包括了投標評選期與決標議約期，圖 2-2 列示各階段主要工作內容。有關 BOT 專案契約之執行流程說明如下。

### (一) 投標評選期

#### 1. 政府規劃

政府部門基於社會經濟發展需要而提出計畫構想，經聘請技術、財務及法律等顧問公司，考量國內整體環境、相關法令等情況，針對此計畫進行各項評估，包括：經濟效益評估、可施工性評估、環境影響評估、土地取得可行性評估與財務面評估等。

政府對 BOT 計畫財務可行性之評估主要以計畫自償能力 (Self-Liquidating Ratio) 為主，對於具完全自償能力之建設，故能吸引民間參與，但自償性較低，外部效益高的建設，若能透過適當的補貼與誘因機制，亦能鼓勵民間之參與。而在自償能力的確保上，公共建設本身則必需要有需求度極高與近乎獨佔的特性。

所謂自償能力依「促參法施行細則」第三十二條之規定，自償能力之計算如下：

$$\text{自償能力} = \frac{\text{營運評估年期內各年現金淨流入現值總額}}{\text{工程興建年期內所有工程建設經費各年現金流出現值總額}}$$

運收入及附屬事業收入之設算年期；現金淨流入係指公共建設計畫營運收入、附屬事業收入、資產設備處分收入之總和，減除不含折舊與利息之公共建設營運成本及費用、不含折舊與利息之附屬事業成本及費用、資產設備增置及更新之支出後之餘額。

評估可行之後，政府應詳細列出整個計畫之時程，提供計畫的詳細規範與工程相關資料，及訂定民間參與之原則與方式，並研擬特許合約及工程興建營運移轉規範之文件，進而公告招標。

## 2.民間投資者提出建議書

有興趣之民間投資業者藉由公告獲得投資訊息，依文件內容瞭解政府之計畫，並進行投資評估分析，以決定是否投資該項計畫。其中，投資評估分析包括進行市場調查、預估投資報酬率、制定資金籌措計畫、研擬合理之特許條件等。

評估可行後，民間投資者應準備相關投標文件，將完整投標文件提送至主辦單位。一般投標分兩階段進行，第一階段為「資格標」，此階段應準備文件包括報價書、申請保證金、切結書、專業廠商承諾書、投資計畫書及銀行融資意願書等；第二階段為「正式標」，此階段應準備文件包括土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、移轉計畫、特許公司籌組計畫及組織架構等。

## 3.評選特許公司

由於 BOT 計畫工程規模通常很大、特許期長，而所涉及之領域又多包括營建、財務規劃、金融、保險等；所以對於投標者評選的考量重點，除要符合政府所訂定的各項技術規範、安全標準外，亦須對投標者的組成資格、能力、財務規劃，和提供條件之高低等加以綜合評量。國內「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」便建議重大 BOT 專案應分資格預審、初步評選與綜合評選三階段甄審評選程序：

- (1)資格預審階段：由甄審委員會就投資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；合格申請人可選擇提

出或不提出投資計畫書。

- (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和主要融資機構的評估意見，以及前述資格文件，評比擇優選出三家以下為入圍申請人。入圍申請人可選擇參與或不參與綜合評選。
- (3)綜合評選階段：政府主辦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。最優申請人將取得優先議約權，如議約不成或最優申請人放棄議約，則可由次優申請人遞補議約。

至於 BOT 專案之評決方式，大多採綜合評選或最有利標的方式進行，但也有採價格標的案例。綜合評選乃經由多個評審項目打分數並排名，再依多數決或共識決對各投資計畫書的整體得分及排名順序做成決定，選出最優、次優申請人。最有利標則與綜合評選類似，但評選重點在投資計畫書所提出的投資條件，是否對政府最有利，如政府應辦事項、出資額度、利潤分享等。價格標一般係以營運收費標準做為評決依據，如高速公路的通行費、自來水廠的水費及垃圾焚化廠每噸垃圾處理的費用等。價格標的採用僅出現在部分公用事業和環保設施，如電廠、水廠、垃圾焚化廠等。行政院環保署主管的垃圾焚化廠 BOT/BOO 計畫，即是國內以價格標評選民間機構參與公共建設計畫的範例。而根據經建會財務處所建議甄選特許公司之評選要項包括：

- (1) 興建及營運能力。
- (2) 公司組織健全性。
- (3) 財務計畫可行性。
- (4) 附屬事業經營效能。
- (5) 權利金支付額度。
- (6) 要求政府投資或補貼額度。
- (7) 其他相關要項。

甄審委員會針對上述各要項審慎評量後，先決定議約優先順序，進而選出得標者，進入決標議約期。



## (二) 決標議約期

獲選之投標團隊應於先前合約文件或備忘錄所規定時間內，籌設特許公司作為 BOT 投資案之合約主體，並與政府簽訂特許合約，由於 BOT 計畫的特許期長達數十年，有關特許公司和政府間權利與義務的劃分，及爭議時之處理方式均須藉契約加以明確規範。因此議約過程常須較長的時間與努力進行協調談判。政府與特許公司的議約內容重點可分為：

- 1.特許條件：包括特許經營項目、範圍與年限，權利金或收費標準之訂定與調整，未來市場發展之規劃，及其他雙方彼此配合之事項。
- 2.監督與管理：包括對於工程與營運之品質與進度的監督及審核、工程維護與整建的規定，及對公司處分之限制等。
- 3.其他：包括糾紛之處理、未履約之罰則、合約終止，及特許經營權之移轉等。

此外，所有 BOT 計畫之成員皆需於此階段完成最終協議，即特許公司需和承包商、營運公司、工程顧問、保險業者及金融機構等完成簽訂相關合約，包括工程合約、採購合約、營運管理合約及貸款合約等。

## (三) 興建施工期

簽約完成後即開始進行計畫之興建施工。在此階段，融資機構開始撥款支應施工所需資金，而特許公司則辦理工程細部設計、工程發包、施工、試車、驗收等事項；另一方面，政府部門則負責協調並提供必要的支援，如土地取得、用地變更等，另外覆核工程設計及施工進度等相關文件，並監督工程品質，必要時得視情形督促改善品質。

## (四) 營運維護期

興建完成後則進入營運階段，在特許期間內特許公司對所完成之設施擁有經營權，並負責服務品質之維持與設施之維護，並須定期編送營運與財務報告給政府與融資銀行，以使其瞭解目前營運情況。在此階段內政府則位於督導的角色，依特許合約內容監督特許公司的服務品質、核備費率調整、徵收相關租稅及權利金，並審閱特許公司營運及財務報告。

### (五)移轉階段

最後產權是否移轉，需視民間參與之方式而定，例如 BOO 模式之產權係由民間擁有，則不必考慮該問題。但在 BOT 模式下，計畫相關設施產權則需於特許權期屆滿後移轉給政府。然而，如果原特許公司經營績效良好，此時雙方亦可根據「促參法」之規定，再以營運租賃的方式進行合作。政府於接收建造物之前，應與特許公司或經營者溝通，深入瞭解其營運、養護與維修等工作；而為免特許公司怠於維修養護，此時可透過移轉保固的方式，使政府能順利接收，並繼續營運。

### 三、BOT 專案之風險與管理

公共建設計畫由政府提供時，整個計畫的風險係由政府承擔，但在 BOT 制度下，民間機構就必須與政府分擔計畫之風險。由於一般 BOT 制度皆有著投入成本高、回收期長等特點，所以相對使得其投資風險較一般的投資來得高，且政府與特許公司在計畫執行各階段可能面臨的風險亦不同，若是執行過程中，風險、責任、特許權等界定不明確，日後糾紛不斷，政府主管機關如何妥善因應這些風險，將直接影響到 BOT 制的成敗。以下分就 BOT 制之風險來源與類型予以說明。

#### (一)風險的來源

從事公共建設投資遠比一般製造業或服務業之投資風險來得高，風險種類也多，其原因為：

- (1)計畫的跨越年限較長：一般的 BOT 或 BOO 特許年限都長達 30～50 年。
- (2)涵蓋範圍廣：有時候一個專案牽涉了數十個機構參與，包括發起人、投資團、融資機構、工程單位、機器設備供應商、營運及維護公司、環保單位、法律顧問、財務顧問等，當中牽涉的各種風險自然既多且廣。
- (3)規模大：一個專案常動輒數百億、數千億元。
- (4)需要不同政府部門的核准。
- (5)需要複雜的財務安排：因為 BOT 專案的債務追索權通常僅止於股

本，所以需要眾多保險機構和銀行來共同分擔風險。

(6)需要政府更多的支持：因為公共建設會影響一個國家的經濟發展，同時也牽涉到一些上下游的交易，因此經常需要政府的介入和保證。

## (二)風險類型

民間參與投資興建公共建設的風險，因分類方式不同而異。由計畫進行階段觀察，可分規劃階段、招標階段、興建階段、營運階段、移轉階段、移轉後階段等；從風險性質分可分為財務風險、法律風險、政治風險、不可抗力風險、完工風險、延遲風險等。依聯合國工業發展組織(United Nations Industrial Development Organization，簡稱 UNIDO)分類，BOT 風險可區分為一般(或國別)風險(General or Country Risks)以及專案風險(Specific Project Risks)。前者包括政治風險、國家商業風險與國家法律風險；後者則包括開發風險、興建/完工風險與營運風險等。

### 1.一般風險

BOT 國家風險是指國家之經濟成長、政治環境、賦稅制度、法律體系和交易體制規範等因素，皆會對 BOT 專案的產出或需求有重大影響，因為民間投資機構可以控制產出的數量和品質，但卻無法控制國家整體經濟發展、非常態性通貨膨脹、利率和匯率的變動，所代來需求和利潤的變動。從民間機構的立場，若政府無法減緩 BOT 專案投資者與融資機構對於國家風險的疑慮，將無法吸引其參與公共建設。「一般(或國家)風險」可以區分為三個主要類別：

(1)政治風險：政治風險乃是影響 BOT 專案成敗最重要的風險，因為它牽涉到國內外政治情勢及其穩定性、政府對民間機構從事公共建設獲利的態度，以及政府財政變化情形。其中包括政治支持風險、賦稅風險、徵收/國有化風險、強制收買風險等。

#### A.政治支持風險(Political support risks)

公共建設計畫不僅內容複雜，其批准程序更是冗長，往往牽涉到眾多的政府管制程序和機構，因此政府的支持必須是明確的。政治支持風險主要來自於政權更替、相關財經與環保政策改變、民意和立法

機構抗衡與主事者撤換等情事。例如英法海底隧道曾因 1974 年英國政府由工黨接替保守黨掌握政權後，改變對該計畫的支持態度，而喪失原有政府允諾的政治保證。日本熊谷組集團在參與泰國第二高速公路時亦因政策異轍，遭泰國政府收回特許權，幸在國際商業仲裁下，其投資股權由泰國政府買回，而免遭血本無歸的投資困境。印度的 Dahbol Project 電廠計畫開發商在花費了四百萬美元的開發及興建費用後，卻因該國之政權更替而遭新政府全盤擱置；這些案例皆指出政府支持度在 BOT 專案之重要性。

#### B. 賦稅風險(Taxation risks)

第二項政治風險為賦稅風險，此風險包括二部分，一為賦稅制度本身所生成的風險，二為因稅制變動所衍生的風險。前者指的是政府稅制及其變動關係；後者主要係因賦稅標準無法保持一定水準，且常在議約階段即生變化，使得稅後資金的估算難以確認，從而衍生賦稅風險。由於重大公共建設多為投資金額龐大、回收緩慢，致使營運初期營收可能難以支應成本支出，若不能減免稅捐以降低成本，舒緩資金需求壓力，將無法鼓勵民間機構參與，因此制訂投資獎例條例並提供優良的租稅條件將極有利於吸引民間對 BOT 案之參與。

#### C. 徵收/國有化風險(Expropriation/Nationalization risks)

徵收或國有化乃係指特許專案因為某種政治或外交政策原因，對特許專案的資產和設備予以強制充公、沒收。

#### D. 強制收買風險(Forced buy-out risks)

所謂強制收買是指當政府依據法律或契約約定原因而接收公共工程時，視不同原因而決定是否金錢補償以及補償範圍。

#### (2) 國家商業風險

國家商業風險為 BOT 專案計畫的營收轉換到外國通用貨幣過程中，所面臨的外匯匯兌風險、匯率風險、貶值風險、通貨膨脹風險、利率風險等。這些風險對於融資成本較高的基礎建設專案會產生一定的衝擊。

#### (3) 國家法律風險

由於 BOT 專案計畫極倚賴契約拘束和法律架構以支持該專案融

資安排，此一風險來自於在 BOT 特許專案計畫已執行後，特許專案計畫投資者和融資集團所依恃與專案有關的法律關係發生改變。由於 BOT 計畫係建立於專案融資的合約規劃及法律架構上，為能充分支持民間機構參與 BOT 特許專案，政府的法律體系必須在契約義務強制履行上，建立一致性與可預期的基礎。

## 2. 專案風險

除了一般風險外，尚有與 BOT 計畫本身有關之專案風險，此一風險通常是可由特許公司所控制的風險，例如特許公司專案營運時之控管能力。因此，專案風險係指 BOT 特許專案在競標、施工、興建/完工、營運及移轉各階段所可能遭受的風險。專案風險與國家風險不同之處在於國家風險具有一般普遍性，而專案風險則具有個案獨特性。專案風險約可分為開發風險、興建/完工風險與營運風險三類。

### (1) 開發風險 (Development Risks)

BOT 特許專案計畫於開發階段，就民間機構而言，是否能順利取得主辦機關的核准予以履行或能否取得專案計畫土地使用權予以開發，都將是民間機構可否獲得特許權的決標關鍵。就政府主辦機關而言，亦是具有高風險的時期，其必須對於特許專案計畫的總體規畫期間及其權利義務關係的構成要素詳加審酌，並且須避免規畫遲延，使其得以早日正式動工而進入下一階段興建時程，以免融資成本過高，不僅拖累特許專案計畫的貸款集團，更使投資人，甚至社會公眾蒙受損失。開發階段的風險大致可分為競標風險、規劃延遲風險、許可風險與跨國風險。

#### A. 競標風險

BOT 特許專案計畫的競標原則與一般傳統競標原則大不相同。除了 BOT 競標作業文件須為全面性且內容詳盡的計畫書與傳統競標不同外，BOT 競標作業文件在法律和財務兩方面的倚重程度與事前雙方當事人（主辦機關和有意競標民間機構）間採行類似於一種協商溝通模式的競標過程，亦非傳統競標作業的習慣。故於競標階段，原則上是由契約雙方當事人各自吸收其成本，即兩造自負此一風險。就主辦機關而言，其必須負擔事前可行性評估與準備競標申請的相關文書

作業；就民間投資人而言，其自負準備競標所須的人力、物力、財力等相關資格證明等費用，開發成本過高將造成投標者的競標風險。

#### B. 規劃遲延風險 (Planing delay risks)

此一風險係指在開發階段，因規劃遲延而導致 BOT 特許專案計畫進行時產生之風險。由於在政府計畫醞釀規劃階段，常有政府籌辦計畫過程所可能遇到的困難及其決策關鍵因素並不明確等情形，而有意參與公共建設的民間機構亦往往須在招標須知公告後數週內備齊投標計畫書，使得其對公共建設計畫的掌握難以精確。

#### C. 核准風險

BOT 特許專案的開發計畫在獲得政府主辦機關評可前，一般都要花費相當長時間經過複雜的評選及審查程序，如果不能及時得到政府核准，民間機構就會因備標準備耗資過大和興建時機延誤等因素而增加風險。

#### D. 跨國(政府)風險

係指民間投資者必須面對兩個或兩個以上政府或國家予以協商時所可能發生的風險。

### (2) 興建/完工風險 (Construction / Completion Risks)

興建/完工階段風險，係指有關 BOT 專案計畫興建成本追加的成本超支風險、因遲延所生成本增加的遲延風險及專案興建能否完成的完工風險等。本階段風險原則上均由民間機構以及承攬興建工程的承包商共同分擔，亦即 BOT 特許專案通常將興建/完工風險轉移給民間機構承擔。

為能有效地控制興建階段風險，特許契約多半會要求參與者提供完工保證、貸款清償保證、最低負債比例、安排保險措施等，並在固定成本或統包契約的方式下，要求承包商或設備供應商在無法履約時，由特許專案投資者負其責任。而政府主辦機關在此風險規避上，則可給予其在財務及其他各方面的全力支持，並排除任何可能影響 BOT 特許專案計畫興建與營運之風險，期使特許專案計畫得按期完成。

### (3) 營運風險(Operating Risks)

營運風險通常肇因於契約履行、營業收益、原物料供應上的不效率或是因為高於預期的營運成本所產生之風險；此外，亦包括未能依特許契約營運或維修所致的風險。原則上，此風險由民間機構負擔責任，不過民間機構亦會藉由風險移轉的方式而將部份風險轉移給其他第三人，其中包含與營運維修機構訂定營運維修契約或是透過相關保險配套措施而移轉可能的營運風險，例如包括 BOT 特許專案設備的毀損滅失保險以及相關責任保險等。

為確保 BOT 專案計畫營運者能順利履行，「監督」是使投資計畫與維修計畫能夠按時履行的必要措施。因此，政府主辦機關、民間投資者、融資機構，通常會要求隨時予以監督並評鑑其履行的質與量，同時，對於實際履行情形採取損害賠償與懲罰性賠償等相關措施。BOT 特許專案計畫的營運風險可分為以下幾種類型：

#### A. 基礎建設相關設施風險

此一風險與專案以外的設施有關，例如高速鐵路興建專案需有聯外道路的配合，電廠興建專案需有傳輸線路之配合等。這種風險肇因於該等設施的興建責任是由第三人負擔，而非專案公司，雖該等設施也許並不是該 BOT 專案計畫的一部分，但卻對該計畫營運的成功十分重要。因此，BOT 專案將受到此相關設施無法及時興建或完工的影響，進而對專案營運產生相當損失。

#### B. 技術風險

技術風險係指在 BOT 特許專案計畫中與技術應用且和後續營運進度有關的風險。由於 BOT 特許專案計畫中，包含有相當複雜的技術在內，因此任何設計上、興建上、設備上的瑕疵(如水廠所排放出來的水質，或電廠所供應電力等級等)，都可能對特許專案計畫造成重大風險。此外，興建營運所需之零組件、設備、專利權、商標權、著作權、電路佈局權或其他專門技術的授權使用，對於技術風險亦有著決定性影響。

#### C. 需求風險

需求風險係源於一旦專案計畫所產生的實際勞務或產出較原先預期為低時，其特許專案計畫的投資報酬率將會因此而降低。故基於

市場導向的營收考量，絕大多數 BOT 特許專案計畫，均須面對關於數量和價格的風險。倘在參與投資時對於經營時各個狀況估計錯誤或失當，致使營收未如預期，將會造成特許專案公司的經營無以為繼。諸多公共建設需求受社會經濟影響甚鉅，且一長達 30 年至 50 年的公共建設，其對於社會大眾的需求甚難掌握。因而當假設環境變更時，往往使專案收益甚受影響；而為順利取得資金來源與推案順利，過度樂觀的需求預測亦時有所見。此外，缺乏有效的公共建設網或其他同質公共建設的競爭，亦往往使市場需求受到莫大改變。以英法海峽隧道公司為例，計畫伊始時，未完全估計海峽渡輪及航空公司等競爭情形，致過分輕視產品間「替代效果」對於日後營收的影響，現已造成營運階段上的困難；而香港東區過港隧道直到大老山隧道通車及提高原過港隧道通行費與相關獎勵措施實施後，才使得東區過港隧道用以紓解交通擁擠的政策得以實現。

因此，競爭性設施出現於公共建設市場，將影響使用量甚鉅；而互補性設施的提供則有助於公共建設使用量的提升。是以，適切的整合性規劃將有效減抑公共建設需求風險；而此亦為民間機構必須向政府主辦機關極力爭取的，可採取措施如：與未來計畫使用者簽訂保證購買合約(如發電廠可以事先與使用者簽訂保證購買合約)、在特許合約中簽訂獨佔市場的特權，或取得政府補貼。

#### D. 供應風險

供應風險係指因原物料或設備之供應相當不確定或無效率，而未能符合特許專案計畫要求時，原先特許專案計畫所預定的產能承諾以及債務清償的履行義務都將受其拖累所產生的風險。為分散此一風險，通常會透過契約來確保長期基本原物料供應品質適當及價格之穩定。倘長期供應契約不可得，則貸款集團基於貸與資金確保考量，多要求民營投資者提供擔保品或股東權益應給予其額外的債權承諾，以確保其債權擔保無虞。

#### E. 成本追加風險

成本追加風險係指因營運進程的延宕，而使得 BOT 專案計畫的執行迭遭阻礙，成本不斷追加，甚或橫遭失敗。依世界銀行推估，此



類追加的營運成本，往往約佔整個計畫成本的 5%~10%之間，造成對專案計畫推行多所滯礙。如英法海底隧道工程的工程款項，初期預估工程款即因與實際支出無法一致，造成營運上的重大負擔。

#### F.管理風險

就 BOT 特許專案計畫而言，其管理的品質良窳程度將是影響特許專案計畫營運成功的關鍵。營運管理風險主要決定於兩方面：一為民間機構對所執行特許專案計畫的營運管理能力，另一為主辦機關對特許專案計畫的監管能力。就民間機構而言，此營運管理能力對計畫的品質控制、成本控制、生產效率及經營成果影響很大，因此 BOT 專案經營者以往在此一領域是否有豐富的經驗，往往是貸款機構衡量經營管理風險的一項重要指標。對於管理風險之規避，就民間機構而言，為彌補自身經驗的欠缺，可與專業管理公司簽訂管理合約，以借助其管理長才。

就主辦機關而言，因主辦機關對於該公共建設不但享有公共服務提供的公共利益，而且享有期滿時將可取得相關建設產權的期待利益。因此為維護該等利益，主辦機關應對於該公共建設的興建及營運施以適當監督，以防止利益輸送發生。在此一管理風險之規避上，主辦機關可對於特許業務有關之技術、財務、法律等事項，進行三大方面功能性監督。就技術面而言，以約定或計畫的服務能量、服務品質、服務費率、開始興建及服務期日、機具耐用年數、瑕疵擔保、年度維護費佔營運成本的比例、稽查或品管方法等的評估與監管。次就財務面而言，其財務稽核的目的，一方面在確保有關金錢的收支，皆為 BOT 專案計畫執行，而無移用的情事；另一方面在覆核投資人在 BOT 專案計畫中陳述的正確性，使日後 BOT 計畫的風險或利益的評估有一個比較可靠的事實基礎。否則，由於 BOT 計畫所涉業務常與公共服務或公用事業有關，往後將有費率不斷調整的困擾，而失去了 BOT 的企業經營精神。再就法律面而言，則應著重於重要契約的報備。民間機構為完成 BOT 特許專案計畫通常必須借助於其他事項的配合，而其完成皆須以契約為交易的規範基礎，例如興建合約、機器和設備採購合約、勞資契約關係等，因此為確保興建、營運品質及將來的移轉能夠順利，主辦機關有必要儘早明瞭其內容並掌握相關重要契約的

資訊。

若民間機構真發生營運不善的情形，依促參法第五十二、五十三條之規定，倘有情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，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。

#### G. 不可抗力風險

不可抗力風險係指因一些非 BOT 專案當事人所能控制的特定偶發事件，而阻礙了特許契約的履行，所造成的損失，這些損失包括因火災、水災及地震所造成的「意外損失」，以及因戰爭、罷工、民眾抗爭等人為事件所造成的「非偶然損失」。不可抗力事件的發生與持續一段時日，民間機構可能因此而終止契約的履行。

#### 四、BOT 專案成功之前提

減輕財政負擔固然是公共建設採行 BOT 方式的一大考量，但 BOT 專案要能執行成功，事前審慎的可行性評估、政府與民間對風險的明確分配，及民間機構的籌資能力等，往往為 BOT 成功與否的關鍵。依據聯合國所提出 BOT 專案執行要成功包括下列關鍵因素：

##### (一) 專案必須財務健全

任何公共建設在考慮是否採行 BOT 方式提供時，必須先經可行性評估，尤其是在財務可行性方面。財務可行性評估包括：在預定營運期間內有穩定的收入來源，而此營收需足以支應專案債務及營運費用的需求、提供給股權投資者公平的報酬，並為可能發生的意外及變動提供應變準備額。而在評估過程中所引用的假設包括需求預估、利率、匯率、通貨膨脹率等預測都必須符合現實。

##### (二) 政治風險必須是可以控制的

政治不安定，即使是最具財務可行性的 BOT 案都將無法吸引投資者及融資機構，而債信不佳的國家，投資者可能無法獲得合理的融資條件。

##### (三) 強力的政府支持

政府若宣示採取 BOT 模式推動特定基礎建設的決心，則公私部

門的合夥關係將可獲得政府的強力支持，並可強化民間機構提供資金參與建設的意願。

#### (四)必須為具優先性之公共建設

儘管 BOT 案強調的是民間的參與，但政府的協助支援仍不可少，在資源有限下，政府部門勢必只能選定具高度優先性之專案給予支持。

#### (五)法律制度必須是穩定的

BOT 專案執行靠的是契約的約定，因此在 BOT 案中存有「合約是王」(Contract is King)的說法，一套周詳且穩定的法律制度，明確規定適用在專案投資者與金融機構的投資法令、公司法、證券法、稅法與智慧財產權保護等法規，對於 BOT 專案的執行成功是很重要的，有些國家為了建立 BOT 制度甚至特別制定法律。

#### (六)有效率的行政制度

BOT 專案的執行可能涉及許多政府部門事務，而繁雜的官僚程序往往影響 BOT 案的執行效率，為因應專案興建或營運期間須向許多機關申請同意、許可或授權的需求，政府必須提供一個有效率的行政程序或機關。

#### (七)公平透明之投標程序

投標甄審標準必須明確制訂，投標評估應公開且客觀的進行，若決標程序無法合理、公平、公開透明，且無法預估得標機會時，將無法吸引民間機構的投標。早期的 BOT 專案常以選定投資者採直接議價方式洽談，但與競標制度比較，競標制所獲得的條件往往較符合社會利益。

#### (八)交易須在合理期間及合理費用的範圍內完成

公共建設採取 BOT 制，其在招標、評審至簽約階段可能需耗費冗長的時間與高額的協商成本，這些對 BOT 專案的形成將產生很大的阻力，因此一套明確的交易機制與標準，及相關應辦事項的工作時程表，可強化民間投資機構對交易協商完成的信心。

#### (九)投資者必須具備經驗並值得信賴

民間投資機構不論在技術、財力與經驗等各方面的能力，對 BOT

案能否實行成功具絕對重要地位，因此在甄選過程當中，最低價格不應是決標條件的主要考量，民間機構對 BOT 專案之管理與支援能力才是最重要的。

#### (十)投資者必須有足夠的財力

BOT 案既是以民間資金投入於公共建設，投資者就必須具備吸收財務風險的能力，如此方能督促民間機構從事最大努力，促成專案成功，因此能否吸引足夠的自有資本，對 BOT 案之適行為一重大關鍵。

#### (十一)興建承包商必須有足夠經驗與資源

BOT 案之興建承包商應具備專案所需的技術、管理能力、人員及財力，以完成承包商的合約義務。儘管承包商履約最終責任仍由專案公司負責，但為避免承包商所衍生問題，融資機構往往會以「固定總價」的統包興建合約方式，或訂定「完工遲延違約金」、「履約保證金」，以及「興建及機具保固」等條款，以降低來自於興建承包商之風險。

#### (十二)專案風險必須在當事人間合理的分擔

公共建設計畫由政府提供時，整個計畫的風險是由政府承擔，但在 BOT 制度下，民間機構就必須與政府分擔計畫之風險。由於一般 BOT 制度皆有著投入成本高、回收期長等特點，所以相對使得其投資風險較一般的投資來得高，且政府與特許公司在計畫執行各階段可能面臨的風險亦不同，若是執行過程中，風險、責任、特許權等界定不明確，日後糾紛不斷，政府主管機關如何妥善因應這些風險，將直接影響到 BOT 制的成敗。

#### (十三)財務架構必須提供融資機構足夠的擔保

BOT 案民間機構能否取得足夠之融資與專案之成敗息息相關，為保障融資機構免於貸款無法受到清償的風險，BOT 案中可建立許多機制，如：不動產抵押權、完工及機具保證、保證收購合約、備用貸款安排、相關合約利益的轉讓、保險，以及允許融資機構在貸款合約違約發生前接管並執行投資者相關權利的授權或信託安排。

#### (十四)貨幣、外匯及通貨膨脹問題必須獲得解決

匯率、利率與通貨膨脹的變化，足以侵蝕 BOT 案之民間機構利益，進而影響專案融資之清償能力，因此，在此方面之風險規避與管

理，對 BOT 案執行是相當重要的。

#### (十五)BOT 合約架構須充分協調且反應專案基本經濟特性

BOT 案由於靠的是以契約約定參與者之權利義務，因此合約架構的複雜性需靠法律文件的規範與整合，並需與專案之經濟特性相配合。而專案合約的基本條款及條件的大體架構，應愈早明朗確定並於招標文件中敘明。

#### (十六)公共部門與民間機構應在雙贏基礎上共同合作

成功的 BOT 案基本上是奠基於政府部門與民間機構間的充分合作，唯有利益均霑的雙贏專案，BOT 案之成功方指日可待。

### 五、BOT 制度下政府之配合措施

由於民間機構參與 BOT 投資案之風險較一般投資案來得高，所以各國政府為了提高民間參與投資的意願，降低投資者的風險，通常都會有相關直接或間接的配合措施，以激發民間機構參與之興趣，根據國外案例，政府相關配合措施可略述如下。

#### (一)提供融資

BOT 案因興建投資支出較高，因此政府可能提供融資，以協助特許公司執行計畫。如雪梨隧道之興建澳洲政府提供 2 億 2 千 3 百萬美元之無息貸款，分 30 年攤還。馬來西亞南北高速公路之修築得到政府提供之支助性貸款 6 億 5 千萬美元，貸款期間為 25 年，並有 15 年的寬限期，利率固定為 8%。中國大陸沙角火力發電廠專案亦規定，當蒙受不可抗力的災害時，政府可提供緊急貸款於投資者。台灣高鐵公司則由經建會中長期資金提供 2,100 億元與勞退、勞保及公務員退撫基金各撥 100 億元予以融資。

#### (二)最低營運收入之保證

由於 BOT 案興建一般係以未來營運期的收入作為特許公司投資成本的回收，為使特許公司能有利可圖，契約簽訂時，政府可能會提供一最低營運收入之保證，來降低特許公司之風險。如澳洲政府對雪梨過港隧道公司有最低營運收入的保證，且特許公司在營運期間對於非預期的電費、工資和成本的上漲，皆受政府立法的保護，給予營運

成本的補貼；馬來西亞政府對其高速公路 BOT 案亦同意在特許經營期間的前 17 年內，當高速公路交通量減少而導致營收降低時，給予其額外的融資；香港西區海底隧道專案中，特許公司則有權在投資報酬率不足之情形下，增如通行費率。

### (三)使用現有設施的特許權

如澳洲政府允許雪梨過港隧道公司經營雪梨大橋，並以該過橋費率收入作為償債的基金來源，且過橋費率由每輛車\$0.2 提昇到\$1.0，此費率並與日後過港隧道之費率相同；另曼谷第二高速公路之興建，泰國政府允許特許公司與政府共同分享泰國第一高速公路的收入。馬來西亞政府亦允許特許公司經營現有的高速公路，且不須花錢購買使用權。

### (四)營運的自主性

如英法海峽隧道公司得到政府全部營運自主的保證，包括可自由地調整費率，而曼谷高速公路有限公司得到泰國政府的部份保證，包括決定合適的費率和完成一些與本案有關的開發。

### (五)匯兌保證

如馬來西亞政府保證若特許公司資金在投入時匯率下跌 15% 以上時，將彌補特許公司匯率的損失；中國大陸沙角火力發電廠由於建造成本之融資完全來自國外，因此特許公司與中共達成協議，將來電費一半以外幣支付，而另一半則以人民幣支付，並以此部分之人民幣來支付購煤開支，此舉將把特許公司所面臨外匯風險予以轉移。

### (六)利率保證

如在馬來西亞南北高速公路之興建案中，政府承諾若利率上升超過 20% 時，則投資廠商可將超支的利息費用，在償還債務的本金中扣除。

### (七)無相同設施競爭之保證

如英法海峽隧道公司得到英法政府保證，在 33 年內不興建第二條橫越英吉利海峽隧道。對高鐵之興建，政府亦保證在未來 30 年內不興建第二條高速鐵路。

### (八)提供補貼或補助

依促參法第二十九條之規定，非完全自償之 BOT 案，對於非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部；促參法第四條第 2 項亦提到原則上政府、公營事業最高可投資民間機構資本總額或資產總額百分之二十。

#### (九)稅賦及租稅減免或優惠

如我國「促參法」第三十六條規定，民間機構於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。

### 第三節 世界各國推行 BOT 制度之案例介紹

近年來全球性的金融革命，各國在金融相關方面之政策、法規與營運方式大幅改變，大大提高了民間機構參與公共建設之機會與可行性。世界銀行與亞洲開發銀行等國際金融機構亦已成立專責機構積極主導各國推行 BOT 相關計畫。亞太經濟合作組織(APEC)也把「民間參與公共建設」當作重點工作，從 1996 年起有系統的舉辦公私部門對話圓桌會議，藉以製造商機、提振經濟發展。

事實上，受到政府組織及體制不同的影響，歐美國家其實並沒有把民間參與政府基礎建設當成特別的一種政策。地方分權的各個州政府、市政府，一向把發電廠、垃圾處理、污水處理系統、收費高速公路、捷運系統等公共建設簽約交給民間企業興建營運，只有計畫金額較高、規模較大的案例才會比較審慎的處理，其餘個案皆可由各地方主辦的市、郡政府單位自行負責。

至於東南亞地區以及其他地區的開發中國家，從第二次世界大戰以後逐漸復甦，但至今也面臨到經費短絀無法繼續提昇公共建設的困境。近年來民間參與公共建設的市場在東南亞地區亦非常活路，因此馬來西亞南北高速公路、泰國第二高速公路、香港東區海底隧道、菲律賓民營電廠等計畫，成為一般研究 BOT 專案所矚目的重要案例。本節茲將世界各國推行 BOT 制度之知名案例作一介紹，以為我國推行該制度之參考。

#### 一、馬來西亞南北高速公路

馬來西亞在 1983 年為了解決政府財政負擔、加速經濟發展、促

進新經濟政策目標之達成與減輕政府組織規模以提升效率，採行了許多鼓勵民間參與的措施。除了將國營航空公司、機場、港務局、發電設施、郵政、電信等服務項目民營化以外，由民間參與道路建設之興築更為重要的項目。國會在 1984 年通過聯邦公路法 (Federal Roads (Private Management) Act) 允許民間參與興建、收費營運高速公路，成功的案例諸如南北高速公路 (North-south Expressway, 1988)、新馬第二跨海大橋 (Malaysia-Singapore second Crossing) 等。

馬來西亞南北高速公路，北通泰國合艾、南接新加坡；可聯絡檳城、怡保、吉隆坡及新山等各大城市。本計畫由馬來西亞聯合工程師公司 (United Engineers) 於 1988 年取得特許經營權後，另成立一家新公司—PLUS，來負責設計、融資、建造與營運維護。其中包括營運既有由政府興建完成的 371 公里路段及負責興建營運一段 513 公里的高速公路，該建設於 1993 年建造完成，並取得特許期限 30 年，總工程經費約為 904 億台幣，資金來源則包括股權融資與債權融資。債權資金募集方式包括銀行聯貸 (由 45 家馬來西亞民營銀行聯貸) 及政府提供府固定利率為 8% 之馬幣 16 億 5 千萬元 (約合美金 6 億 5 千萬) 之貸款，年期十四年半，分十年於第十五年至第二十五年間償還。此外，在特許經營期間的前 17 年內，政府並提供最低營運收入保證，在社會大眾可接受的通行費率營運原則下，政府將以額外融資的方式補償未獲利的路段。另外，馬來西亞政府並提供匯率及利率變動之保證，如匯率下跌超過 15% 時，政府將補貼特許公司之匯率損失；當利率上升超過 20% 時，則超過利息可由向政府貸款本金中扣除。

## 二、泰國曼谷第二高速公路

泰國曼谷第二高速公路為其國內最大、還款期限最長的融資計畫，並且被 Asia Money 雜誌評選為 1990 年之亞洲最佳 BOT 案例。全長 42 公里的曼谷第二高速公路興建計畫從 1988 年間始規劃，分成二條路線並連接現有的曼谷第一高速公路，在曼谷中心形成高速路網。

計畫於 1991 年開工，1995 年完成開始營運，總建造成本估計 8.8 億美元。本案由泰國國內和國外承包商合資所組成之 Bangkok Expressway Co. Ltd. (BECL) 承辦，該公司則將工程部分統包給日本熊



谷組負責設計與施工，藉以控制完工風險。土地則由泰國高速公路管理局負責徵收及負擔徵收費用，約為計畫總金額之 45%。

資金部分由美商 Lehman Brothers Inc. 擔任財務顧問。整個計畫的財務架構是建立在股本與負債比例為 1：4 的架構上，即股本 1.7 億美元、向銀行聯合貸款 7.1 億美元。泰國政府申明不給予任何的財務補助，但同意參與入股 49%，也就是將近 8 千萬美元。在這個計畫案中，承攬公司 BECL 必須承擔政府代為徵收土地之取得成本 6.7 億美元；即先由政府代付，而 BECL 必須在特許經營期間之第十五年至第三十年平均攤還本息，這部份成為公司額外之財務負擔。

曼谷第二高速公路特許公司本身並沒有營運自主權，其費率制定受到限制。初期之通行費率為 30 銖，爾後根據通貨膨脹率每隔五年調整一次，但在第一期之十五年內調漲金額不得超過 0.8 美元。而其通行費收入將與曼谷第一高速公路合併計算，再與泰國政府分攤；特許期間內以每九年為一期計算，業者與政府之分配比例分別為 60：40，50：50，40：60。政府配合措施包括用地徵收、投資入股，以及經營既有設施三十年特許權。稅前報酬率估計為 10%-20%。

本計畫在 1993 年底已經完成 20.4 公里，但是不幸發生了合約解釋爭議、以及政府未能適時核定通行費率，以致未能通車。日商熊谷組認為權益受損決定撤資，其持股後改由泰國財團承接繼續辦理。但也因此造成國際承包商與銀行對泰國政治環境失去信心的不良後遺症。

### 三、英法海底隧道 (Channel Tunnel)

1986 年 3 月英法兩國政府授權由民間廠商英法海底隧道公司 (Eurotunnel) 負責興建由英國 Folkestone 橫跨英吉利海峽到法國 Calais 之海底隧道，工程採統包方式進行。

總建造成本約 120 億美元(60 億英磅)，為二十世紀規模最大之民間業者投資興建公共建設案例。融資金額 100 億美元(融資比例為 83%)，融資機構共 204 家銀行。1987 年動工，1993 年完工。英法政府給予 55 年經營權(1987~2042)，並保證在 2020 年以前為唯一的隧道，費率允許由該公司彈性訂定；但政府不做任何財務擔保。

Eurotunnel 之財務策略為股本與負債互相支援集資。資金來源係

以募股方式分三階段進行：第一階段由 5 家主導銀行及十家工程公司集資約 8,300 萬美元之發起人股本；第二階段向國際大型機構募股 3.7 億美元；第三階段於 1987 年在英、法股票市場籌得 12.83 億美元。其餘部分由公司向銀行團聯貸。本案為 BOT 中，民間負擔資金與銀行聯貸金額最龐大的案例。為支應通貨膨脹或成本超支風險所產生的額外資金需求，並與銀行團達成應急借款協定；且採工程合約與預售營運合同方式，降低完工延遲風險及營運風險。

在控制工程經費方面，有部分的工程係透過固定價格的統包合約來執行，若承包商於固定價格內完工，則可獲得額外之利潤，反之，則需支付超過部分的 30%。

該項工程後因部分成本項目估計不週、工程變更設計次數過多、承包商缺乏有效控制成本之方法、實際通貨膨脹率及融資利率高於原先預估值與政府對環保及安全標準要求極高等因素，結果發生工程延誤，成本超支為原本預估的兩倍，造成該公司股價重挫，亦導致全球財金團體對類似投資案失去信心。此外，由於沒有考慮到營運時渡輪公司削價競爭及債務利息負擔沉重，其在目前的營運期亦面臨嚴峻的營運風險考驗。

儘管，英法海底隧道之成效仍有待觀察評估，但英法兩國政府在此案中責任劃分清楚。英法政府為使計畫順利進行，特別立法通過「The Channel Tunnel Act」，簽定長期使用契約，並支持交通流量預估的達成，另外，英法海底隧道公司享有完全營運自主權可自由調整通行費率。但在融資方面，政府則完全沒有涉入，由 Eurotunnel 公司及金融機構分別承擔風險，符合 BOT 減輕政府財政負擔及風險分攤的精神，從此一方面而言，為一成功之 BOT 案例。

#### 四、香港東區過港隧道

本計畫位於香港東區，工程為全長 2 公里之海底火車及汽車隧道。日本熊谷組於 1984 年向香港政府提出申請，1986 年取得特許權，工程在 1989 年完成。建造總工程經費為港幣 57.2 億元；採股權投資、銀行聯貸及租賃為資金來源。股本 14.3 億元由日本熊谷組(50.75%)、大陸中國國際信託投資公司(CITIC, 24.5%)、英國來利營造公司(Lilley, 4.75%)、香港保華營造公司(Paul Y, 6.65%)、日本丸紅

(2.85%)、日本長期信用銀行(5.5%)、香港政府(5%)分別出資，並籌組「新香港隧道有限公司」負責建造與經營。融資 42.9 億中之 35.1 億係向五十家金融機構聯貸，其餘 7.8 億來自日本與中共租賃公司之信用分期付款，香港政府不做額外之財務擔保。依據「過港隧道條例」給予汽車隧道三十年、鐵路隧道二十年之特許權，其車站及相關設施所需土地由政府負責取得，因此無土地取得之困難。對熊谷組而言，預估全部股本報酬率為 13% 至 14%。

香港政府為了促成這項計畫，採行許多配合措施。包括增加闢建交流引道、減免稅捐，才能成功地達成開發東部走廊地帶之目標。而其工程預算控制精確、土地問題單純，皆是成功之關鍵因素。

#### 五、澳洲雪梨港海底隧道

雪梨港海底隧道為澳洲最大、第一個民間參與公共建設的計畫，也是新南威爾斯省第一個 BOOT<sup>5</sup>計畫。本案在 1985 年 12 月至 1986 年 3 月由 Transfield & Kumagai 聯合投資公司辦理可行性研究，至 1986 年 12 月底止又辦理第二階段細部分析，最後由澳洲規模最大的民營營造公司和日商熊谷組合資組成之雪梨過港隧道公司 (Sydney Harbour Tunnel Company, SHTC) 和新南威爾斯道路及交通局在 1987 年 6 月 19 日簽定 BOOT 合約，特許期限三十年；該項工程於 1987 年 7 月開工，1992 年 8 月底通車。

該專案計畫投資金額為 5 億 5 千萬美元，財源除由 SHTC 公司之合資股東募集 2,900 萬美元外，其餘則分別向澳洲政府之過橋費盈餘基金貸款(從 2022 年開始償付)與發行由銀行背書之 30 年期債券。此案財務安排的特色在於其以政府優惠貸款及公債之發行替代銀行聯貸。

政府之配合措施除特別准予發行 30 年期公債(澳洲資本市場上一般為 10 或 20 年期之公債)外，另給予最低營運收入之保障，但隧道之費率及運量完全於合約中訂定，並依公式因應物價波動而調整，因此在營運上較無自主權，如其隧道費率以 1986 年 6 月時一元幣值為基準，按照每一年通貨膨脹率逐年計算後之結果作為收費標準。除此

---

5. 從公共建設提供者的立場，為強調其興建完成取得公共建設之所有權，並為後續之營運權，因此 BOT 契約型態，亦可稱其為 BOOT，即 Build-Own-Operate-Transfer。

之外，在相關之匯率、利率、成本超支及完工風險方面，則清楚歸屬由 SHTC 公司承擔，政府並不作保證。

目前該隧道的收益已經超過原先預估的目標，政府也因此而獲利。估計至 2022 年時，隧道資產總價值約為澳幣 20 億元，將全部移轉給新南威爾斯政府。

## 六、韓國昌原隧道計畫

韓國從 1970 年代初期就開始研擬鼓勵民間參與基礎建設的機制，原先的收費公路法案(Toll Road Act)在 1970 年修正允許非政府機構有權興建營運收費道路。接著陸續修訂商港法(Port Act)、市區鐵路法(Urban Rail Road Act)、航運法(Shipping Business Act)等法令，以吸引民間參與。其後雖然有一些計畫提出申請，但都是小規模的案例，因此韓國政府為了更全面、有系統地推行鼓勵民間參與大型基礎建設，於是在 1994 年又訂定「鼓勵民間投資法」(The Private Capital Inducement Act for the Expansion of Social Overhead Capital,PICA)，作為規劃及控管民間參與基礎建設計畫之依據。而各計畫可以選擇適用本法，或是依據其他個別獎勵措施辦理；但計畫規模大於 2000 億韓圓(美金 2.5 億)則必須依 PICA 法規定辦理。

昌原隧道計畫依規定必須先由慶尚南道政府負責規劃完成後，再公開招標。在五家投標公司中，Sunkyong 公司 (SKEC) 以最低價得標。總經費 925 億圓(美金 1 億 1,597 萬元)，政府補助 140 億圓由中央及地方對等分擔，特許公司自籌 785 億圓。特許公司經費來源大部分是向國內貸款，以浮動利率計算，年利率約在 12% 的水準。本案特許權為允許 SKEC 公司營運到投資成本全部回收為止，也就是特許年限並不確定，初步估計約為二十年。為確保持許公司按照合約規定執行，慶尚南道政府強制 SKEC 公司質押民間投資建設費之 30% 作為履約保證金，費率並由地方及中央政府嚴格管制，也因此雖然在 1994 年 2 月通車，但因費率核定延看到 1994 年 8 月才開始收費。顯示費率調整幅度及程序相當繁複。

## 七、加拿大聯邦大橋

加拿大東岸之聯邦大橋(Confederation Bridge)聯結 New Brunswick 與加國最小的愛德華王子島省，為全球在冰河海域最長的一座橋樑，

長 13.5 公里，本案為第一個由加拿大政府實際主導之 BOT 計畫。

加國政府在 1988 年即公告辦理資格招標作業，當時吸引了 12 個國際組織競相投標提案。經過透明化評審選出 7 家合格業者，再提出規劃構想、施工方法、效益分析、初步環境影響評估、投資組合之設計與施工管理能力、配套的財務及風險計畫等(不包括承攬計畫之價格)。其中有六家業者依規定提出規劃內容。1988 年 9 月又甄選出三家合格，進入最後一階段的價格標。在此同時也一併進行環境影響評估工作。為了克服一些環保問題，價格標最後在 1992 年 5 月才截止，但又因為召開環保法庭以致延到 1993 年 10 月開標，招標工作就花費了五年的時間；工期共四年，在 1997 年 3 月底完工。

加拿大政府在邀標階段就設立兩種融資機制來促進本計畫順利解決財務問題。第一種機制為逐年提供補助金(依據 1992 年 5 月截標日之估算為基準，在預定完工期限開始支付)，第二種為保證最低收費營業額(依據完工通車前一年渡輪營業額作為計算底限)，在特許三十五年期間之通行費率，得依交通量及相關客觀因素覈實調整。特許公司在安排興建及營運之財務規劃時，考慮到政府補助、發行收費債券、租稅優惠措施、傳統的資產現值等諸多因素，最後發行了所謂的 Real Rate 債券順利的籌措到 6.61 億資金。

#### 第四節 BOO 制度之探討

前節所舉國際案例說明，皆為採 BOT 模式辦理之公共建設<sup>6</sup>，本節另對 BOO 制度予以說明。

##### 一、BOT 與 BOO 制度之採行

BOT 與 BOO 雖皆是以特許合約將公共服務提供民營化之一種方式，但公共建設由民間投資參與提供時，究應採 BOT 或 BOO 制，最大差異即在特許年限終了後，公共建設所有權是否需移轉給政府部門。一般而言，公共建設在特許年限終了是否需移轉的最大癥結在公共建設的用地係由政府或民間機構所提供，及公共建設本身是否具遷移性。公共建設用地如由民間機構提供，且建設本身無法遷移時，建

---

6. BOO 模式由於係屬已將公共服務之提供完全民營化，因此文獻上較少對之單獨探討。

設專案即應考慮採取 BOO 方式，除非契約已言明特許期限終了，民間機構須同時連同用地(可能為有償或無償移轉或由政府部門租用)一併移轉，方可採 BOT 方式。至於用地如由政府部門提供時，端視政府對建設用地之規劃，可採 BOT 或 BOO 形式，如在 BOO 契約下，政府通常需與特許公司簽定土地長期使用契約或逕移轉給特許公司。依國內「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」之規定，垃圾焚化廠之興建係採 BOT 或 BOO 制之分野，即在焚化廠興建用地之提供者。若由政府主辦機關負責取得土地時，採 BOT 模式興建，並以設定地上權之方式交由公民營機構建廠營運；若由公民營機構提供土地時，則採 BOO 模式興建。當然土地使用成本亦為專案執行之成本之一，因此究應採 BOT 或 BOO 制，投資報酬的考慮仍為最後決定因素。

## 二、BOO 制案例介紹

由於公共建設採行 BOO 制，基本上已屬將公共建設完全開放由民間辦理，因此文獻上對此幫面案例之介紹並不多見，以下為澳洲雪梨自來水淨水廠及哥倫比亞民營電廠採 BOO 制度之介紹。

### (一)澳洲雪梨自來水淨水廠

為解決自來水生飲之水質標準問題，雪梨市政府所屬之自來水公司 Sydney Water 在 1990 年代開始，即著手計畫將自來水之淨水工作，交由民間處理，並採 BOO 模式辦理。1992 年 Sydney Water 與由 Australian Water Services(AWS)等四家公司所籌組之企業聯盟，簽訂 25 年淨水處理 BOO 合約，淨水廠建造總價估計為二億三千萬澳幣。Sydney Water 需負責原水之供應並將淨水售予用戶，並承諾購買 AWS 所處理之淨水，支付費率則分二部分計算，其中一部分為固定，以吸收 AWS 固定成本之 80%；另一部分為變動，視淨水廠之處理量而定，但隨著處理量之遞增而遞減。此外，由於工程投標時，係採最低價競標方式，為了控制淨水水質，若處理之水質不合乎標準時，這部分費率將會予以調降。

### (二)哥倫比亞民營電廠

1992 年哥倫比亞政府設立 Energy Regulatory Commission(ERC)，經由該機構與國際間各有關單位建立合作關係，以規劃該國的電力管

制體系，並在 ERC 的主導下，於 1993 年開放 2MW 以上的電力用戶直接購電。同時為了擴大國際參與，增加發電部門的競爭，新設發電公司採 BOO 模式鼓勵各國業者參與競標，並將發電、輸電、配電與售電等四項業務分割由不同公司經營。同時設立一家國營輸電公司負責全國輸電業務，各電力公司對國營輸電公司的網路採用「保證自由通路」(guarantee free access)方式，強制輸電公司必須「代輸」電力。至於輸電的價格則受到政府的管制，並在尊重市場供需的原則下，解除對躉售電力價格的限制。

## 第三章 我國 BOT 制度推展與現況

本章旨在介紹我國 BOT 制度發展過程與推行情況。第一節為我國 BOT 制度發展過程說明；第二節為對目前我國推行 BOT 案之主要法源依據「促參法」作一探討，以瞭解在 BOT 推案過程中政府所擔負權利義務；第三節為對我國 BOT 制度案例之介紹。

### 第一節 我國 BOT 制度發展過程

受到國際潮流影響，經濟自由化、民營化自 70 年代起即已成為我國經濟發展的基本方針，民營化政策自民國 78 年開始推動以來，已涵蓋公營事業民營化、公共服務外包、以及民間參與公共建設三大領域。事實上，民間參與公共建設在我國並非新興事務，早在清光緒 13 年(1887)台灣首任巡撫劉銘傳便奏請清廷允許招集商股 100 萬兩銀元，以興建南北縱貫鐵路基隆彰化段；而 1896 年清廷與俄國簽署之中東鐵路合約亦是以 BOT 方式執行。

我國民間參與公共建設政策之推動，主要從民國 82 年 8 月行政院「國家建設六年計畫期中檢討報告」所提出之民間參與的政策方向開始。為達成此政策，首先，立法院在民國 83 年 11 月審查通過「獎勵民間參與交通建設條例」，隨即公布實施。行政院並在民國 84 年 8 月核定「以 BOT 方式推動國內公共建設」方案，列管南北高速鐵路等 22 項 BOT 示範計畫。

有鑑於推動民間參與公共建設對經濟發展的重要性，民國 85 年 12 月國家發展會議決議「調整政府的角色與職能，即期規劃部分原有或將新建之交通、教育、社會福利、環保、國宅、軍需工業及水電等事項，開放或委託民間經營辦理」。同時，決定擴大民間參與，要求政府落實「獎勵民間參與交通建設條例」，並修法擴大其實施範圍，以健全民間參與公共建設之法制基礎。行政院於民國 87 年制定完成「促進民間參與公共建設法」( Act for Facilitation of Private Participation in Infrastructure Projects)草案，並成立跨部會之「行政院促進民間參與公共建設指導委員會」，以利相關政策之制定與推動。其後，並於民國 87 年 7 月審核通過「民間參與公共建設申請與審核



作業注意事項」，以建立公開、透明、責任化的招商制度。「促參法」於 89 年 2 月經立法院審議通過，總統公佈。至此，政府推動民間參與公共建設的政策方針、實施範圍、實施方式，以及推動機制，可算大致確立。

「獎參條例」與「促參法」的實行代表我國公共建設政策的一大變革。憲法第 144 條規定：「公用事業及其他有獨佔性的企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」該條文是二十世紀初國營化思潮的結果；而「獎參條例」與「促參法」則是 1970 年代末期民營化思潮興起產物，象徵國營化思潮的逐漸被取代，二者不但規避憲法原則禁止民營公用事業的規定，還積極創造誘因鼓勵民間最大參與。

## 第二節 促進民間參與公共建設法

由於「促參法」為我國未來推行 BOT 制之主要法令依據，本節續對其立法目的與內容作一整理說明，以瞭解在 BOT 推案過程中政府所擔負之權利義務。

### 一、立法目的與原則

民國 85 年底政府依國家發展會議經濟發展議題之共同意見為擴大「獎參條例」的適用範圍，合理規範政府與民間機構間投資契約之權利義務及明確規範甄選及監督程序，經行政院核定責由經建會推動制訂「促進民間參與公共建設法」，以健全民間參與公共建設之法制基礎。

「促參法」之立法宗旨，在於提升公共服務水準、加速社會經濟發展及促進民間參與公共建設。但亞洲金融風暴後各國的相關經驗顯示，民間參與公共建設不可過於浮濫或資金耗用過度，因此「促參法」乃秉持「民間最大參與--加強民間參與意願」及「政府最大審慎--對私有土地取得及租稅獎勵僅及於重大公共建設」兩大原則，建立政府有效配合機制，合理規範政府與民間機構投資契約之權利義務，放寬法令限制，提供融資、減免稅賦等誘因，並明確規範甄審及監督程序。

### 二、「促參法」架構及內容

「促參法」計分六章，五十七條，其內容要點如下：

### (一)總則

- 1.明訂本法之立法目的及本法與其他法律之關係。(第 1 條及第 2 條)
- 2.明定公共建設之適用範圍、民間機構之定義及政府公營事業、外國投資民間機構之持股比例限制等。(第 3 條及第 4 條)
- 3.明訂主管機關、主辦機關及民間參與公共建設相關業務之授權、委託。(第 5 條及第 6 條)
- 4.明訂民間機構參與公共建設投資方式之類型。(第 8 條)
- 5.明訂本法所稱投資契約為民事契約及契約應記載事項。(第 10 條及第 11 條)

### (二)用地取得及開發

- 1.明定公共建設土地取得之特別程序、公有土地之撥用、私有地之徵收及提供等。(第 13 條至第 18 條)
- 2.明定主辦機關得依徵收規定取得私有土地地上權，並租與民間使用；放寬土地使用分區管制及區域土地使用管制，並得以出租、設定地上權等方式提供民間機構開發附屬事業。(第 19 條至第 28 條)

### (三)融資及租稅優惠

- 1.明定主辦機關對非自償部份之補貼或一部份建設之投資、中長期資金融通、融資限制之放寬。(第 29 條至第 32 條)
- 2.因應民間機構資金需求，明訂公開發行新股限制之放寬及公司債之發行。(第 33 條及第 34 條)
- 3.明定課徵所得稅、關稅之各項優惠措施及地價稅等相關稅課之減免。(第 36 條至第 40 條)

### (四)申請及審核

- 1.明定徵求民間參與公共建設之公告與申請程序及申請案件之甄審原則。(第 42 條至第 45 條)
- 2.明定民間自行規劃申請參與公共建設程序。(第 46 條)
- 3.明定申請及審核程序之異議與申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。(第 47 條)
- 4.明定依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法規定。(第 48 條)

### (五)監督及管理

1. 明定公用事業營運費率之訂定、調整時機及方式應在投資契約簽訂前經各該公用事業主管機關依法核定。(第 49 條)
2. 明定政府非依法不得要求提供減價之優惠。(第 50 條)
3. 明定投資契約之權利及興建、營運資產、設備轉讓、出租及設定負擔之禁止。(第 52 條)
4. 明定民間機構參與公共建設經營不善之處理、關係人介入權、主辦機關之緊急處分權及興建營運資產之強制收買權。(第 53 條及第 55 條)

### (六)附則

1. 明定本法施行前，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。(第 55 條)
2. 明定本法施行細則由行政院公共工程委員會訂之。(第 56 條)
3. 明定本法自公布日起開始施行。(第 57 條)

### 三、「促參法」特點

#### (一)適用範圍以從寬納入為原則

「促參法」對公共建設適用範圍採廣義概念，凡是供公眾使用或促進公共利益者，均為適用範圍，並採例示規定及概括規定明定適用之範圍。

1. 採例示規定者：如交通建設及共同管道、環境污染防治設施、污水下水道及自來水設施、衛生醫療設施、社會及勞工福利設施、文教設施、觀光遊憩及森林遊樂重大設施、電業設施及公用氣體燃料設施、運動設施、公園綠地設施、重大工業、商業及科技設施、新市鎮開發等。
2. 概括規定：其他經主管機關核定之公共建設。

#### (二)投資契約類型化，以符國際規範

對於民間機構參與公共建設之投資契約方式予以類型化，並以例示其主要內容，兼採概括規定，以保留彈性。

1. 採例示規定者：包括 BOT、BTO、ROT、OT 及 BOO 等。
2. 概括規定：其他經中央主管機關核定之方式。

3.契約期限：不受民營公用事業監督條例第十九條有關公用事業者之營運期間 30 年、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有關租賃期限之限制。

#### (三)授權多元主管機關以利提昇行政效率

「促參法」之主管機關，為行政院公共工程委員會。主辦機關係指主辦民間參與公共建設相關業務之機關；在中央為總統府及五院所屬一級機關，在省(市)為省(市)政府，在縣(市)為縣(市)政府。而各主管機關間應相互協調，且得進一步統籌規劃、執行，以利提昇行政效率。

#### (四)以最大審慎原則健全土地徵收機制

「促參法」規定公共建設所需用地為私有土地者，主管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，主辦機關可依法徵收。因此，為避免國家公權力代替財團介入土地徵收、減少成本支出，並保障人民財產權及降低地主抗爭，「促參法」特別指出只有政府規劃之公共建設才可依法徵收私有土地；民間規劃之公共建設，則需由民間機構自行取得土地所有權或使用權。此外，徵收私有地補償地價乃以一般買賣價格價購為原則，以符合「政府最大審慎」原則，營造出民間機構、地主與政府「三贏」的結果。

#### (五)放寬民間機構籌措長期資金之法律限制

- 1.放寬銀行法第三十三條之三及第八十四條對金融機構貸放之限制，以利民間機構進行貸款融資。
- 2.放寬公司法第二百四十七條、第二百四十九條第二款、第二百五十條第二款限制，以利民間機構公開發行股票與公司債來支應公共建設所需經費。
- 3.明定外國金融機構參加聯貸之權利義務，與中華民國公司相同，不受民法總則施行法、公司法有關認許之規定限制，以利民間機構籌措資金。

#### (六)增列稅捐優惠措施，以落實促進民間參與之政策

針對民間機構或因其設立或擴充而投資之事業，或直接使用之不動產等，均訂定相關減免租稅之優惠措施。

#### (七)適度放寬監督管理，增列營運期滿績優民間機構優先議約機制

民間機構依投資契約所取得之專案計畫資產及營運權，除經主管機關同意者外，以禁止移轉為原則，但如以 BOO 方式參與之公共建設則不在此限。當投資契約期滿後，民間機構依契約移轉公共建設予政府時，若經主辦機關評定營運績效良好之民間機構，得享有優先議約權，委託其繼續營運。

#### (八)違約處置採私法原則，並增列融資機構行使介入權之機制

民間機構施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事，主管機關得依契約要求改善或停止一部或全部之興建或營運。並增列融資機構及保證人行使介入權之機制，以確保專案融資之可行。

#### 四、「促參法」之風險分擔機制(胡仲英，民 88 年)

「促參法」提供相當完備的配套措施以鼓勵民間參與公共建設，包括土地取得與開發之協助、資本金融市場開放、資金取得協助與租稅優惠等風險分擔機制，以與民間公平合理的分擔風險。

(一)在土地取得風險方面，可採協調或徵收方式協助取得各項公有土地或私有土地，而為降低地主抗爭，私有土地優先以市價議購，購價不成，且該土地為舉辦重大公共建設所必須者，可辦理徵收，其徵收地價可加成補償。

(二)在融資風險方面，提供政策性貸款，並賦予融資機構介入權，以強化融資機構提供貸款的信心。

(三)在營運風險方面，透過政府投資、最低營收保證或營運費率、權利金繳納額度的調節等機制以分擔營運風險。

(四)在財務風險方面，提供利息補貼，降低公共建設財務負擔。

(五)在政策風險方面，透過投資契約簽訂分擔政策或法令變更風險。

(六)在不可抗力風險方面，提供重大天然災害復舊貸款或透過投資契約分擔部分不可抗力風險。

#### 五、「促參法」推行所遭遇困難

儘管目前促進民間參與公共建設之相關法令已趨完整，惟徒法不足以自行，國內在此方面實際推展進度上並不順利，經行政院公共工

程委員會檢討後發現國內推動民間參與公共建設之主要瓶頸為：

(一)首長支持度不足

各主辦機關首長並未充分體認，引進民間資金及活力投入公共建設為目前政府財源有限之際，各級政府達成施政目標之另一種管道，而於所轄機關大力推行。

(二)主辦機關政策目標尚未建立

民間參與公共建設必須有商業利基，而政府推動公共建設有其政策目標，因此公共建設以民間參與方式辦理，在政策上應考量商業機制引進範圍及規模，於確保原公共建設使用目標下，提供民間足夠商業誘因。目前因主辦機關未能確立相關推動政策，致基層承辦單位無以遵循。

(三)承辦人員觀念抗拒

政府與民間在推動過程，應以合作之精神共同促進；雖然法制上已擴大政府承辦人員之行政授權，惟宥於圖利他人之迷思，致觀念上抱持抗拒，行動上傾向保守。

(四)承辦人員相關法令及專業能力不足

民間參與公共建設政府主辦人員之角色，主要為計畫發展者及未來合約監督管理者，包括計畫可行構思、評選民間投資者，因此承辦人員對於相關法令及財務、法律、風險分擔、契約談判等應具備足夠專業能力，惟大部分主辦機關承辦人員普遍缺乏這類專業能力。

(五)民間參與公共建設作業整合度不足

民間參與公共建設在執行過程，常涉及機關內部整合與跨部會協調，若依循原有行政模式，常曠日費時。因此應建立有效之部門整合協調機制，以排除計畫障礙，加速推動成效。惟目前各級政府之縱向及橫向整合機制尚未建立，形成推動阻力。

(六)銀行界專案融資概念未能落實

民間參與公共建設，所需資金龐大，且大部分公共建設無法或限制作為抵押之標的。因此國際上經常採行專案融資方式，利用未來之收入作為擔保品，向民間或銀行團聯貸取得資金，並藉由融資單位對計畫營利及償債能力之要求，促使專案開發、建設及經營更加注重效

率，並達到風險分散之目的。這種無追索權或有限追索權之專案融資模式，在國內銀行界尚未普遍被接受，致造成民間參與公共建設籌資之困難。

### 第三節 我國 BOT 案例介紹

行政院在民國 84 年所核定「以 BOT 方式推動國內公共建設」方案，其中列管 22 項 BOT 示範計畫；在亞洲金融風暴後，經與「擴大內需方案」整合，調整擴大為 35 項計畫(詳見表 3-1)。而根據經建會民國 87 年 10 月底初步估計 35 項 BOT 計畫之總投資金額為一兆三千六百六十四億元，其中以交通建設最多，共十六項，金額為一兆一千餘萬元；其次是觀光遊憩類十項，金額為八百八十二億餘元；運動設施類有三項，金額為三百億餘元；環保設施類一項，金額為四百一十二億餘元；其他類五項，金額為一千億餘元。因此，可以預期 BOT 將成為國內公共建設之主要興建方式，而且 BOT 市場未來亦將愈蓬勃發展。以下僅就高速鐵路、台北國際金融大樓及環保署所推動之 BOT/BOO 垃圾焚化廠等案例之執行予以介紹。

#### 一、南北高速鐵路

台灣西部走廊都會區之蓬勃發展，導致城際間旅運交通量快速增長，為有效疏解南來北往人潮，並增進大眾運輸系統之使用程度，興建類似國外高速鐵路之構想於是形成。台灣高速鐵路興建計畫全長 345 公里，北起台北，南迄高雄，沿途設置十個車站，縱貫台灣西部 14 縣市、68 鄉鎮。因其建設範圍包含臺灣整個西部走廊，故資金需求龐大，總經費在政府部門初估下高達新台幣 4,419 億元。原高速鐵路興建係規劃由政府自建，然而有鑑於社會福利支出日益龐大，政府財政履有捉襟見肘之窘態，為求不增加政府負擔且又能持續推動國家重大建設，乃改採由以民間參與投資興建之 BOT 模式進行，一方面可解決政府財政不足的窘境，另一方面可以借重民間的經營管理效率，而高速鐵路興建計畫亦成為國內首宗採取 BOT 民間參與投資興建模式的大型公共建設。

表 3-1：擴大內需方案之 35 項 BOT 計畫

計畫類別	計畫項目
交通建設	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.建設南北高速鐵路</li> <li>2.中正機場至台北捷運系統</li> <li>3.高雄鐵路地下化工程</li> <li>4.中橫快速公路霧峰埔里段</li> <li>5.高雄港 73 號碼頭暨附屬設施</li> <li>6.高雄港 79~81 號碼頭貨櫃場設施</li> <li>7.台北港第二期工程</li> <li>8.高雄捷運第一期發展計畫</li> <li>9.國道公路頭城花蓮段</li> <li>10.國道公路台中環線豐原霧峰段</li> <li>11.淡江大橋建設工程</li> <li>12.中正機場二期航空貨運站</li> <li>13.台中、台南鐵路地下化車站</li> <li>14.海渡合作興建煤輪碼頭</li> <li>15.高雄港 96、97、98 號碼頭設施</li> <li>16.高雄港 78 號碼頭貨櫃場設施</li> </ol>
觀光遊憩	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.大澎湖國際渡假旅館</li> <li>2.大鵬灣國家風景區</li> <li>3.太平山森林遊樂區仁澤遊樂設施</li> <li>4.月眉大型育樂區</li> <li>5.北投線空中纜車計畫</li> <li>6.吉貝休閒渡假區旅館</li> <li>7.金沙灣國際渡假村</li> <li>8.阿里山森林鐵路及遊樂設施</li> <li>9.景美溪親水樂園</li> <li>10.奧萬大森林遊樂區</li> </ol>
運動設施	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.台灣省現代化大型體育館</li> <li>2.台北市興建大型室內體育館</li> <li>3.高雄市現代化綜合體育館</li> </ol>
環保設施	鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠興建工程計畫
其他建設	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.台中大型購物中心</li> <li>2.新竹科學園一、二路廠房更新計畫</li> <li>3.桂裕公司合作興建鋼鐵工業及相關工業計畫</li> <li>4.台北國際金融大樓</li> <li>5.台北市貿中心南港展覽館計畫</li> </ol>



為確使高速鐵路計畫能順利推行，政府除於民國 79 年成立交通部高速鐵路工程局，負責整體計畫執行；並在民國 83 年立法通過「獎勵民間參與交通建設條例」，建立明確的民間參與投資之合作規則，且估計政府在配合徵收用地等方面仍將支出 1,057 億元。民國 85 年 10 月政府正式公告邀集民間機構參與投資興建暨營運臺灣高速鐵路，最後計有由大陸工程公司所主導之臺灣高速鐵路企業聯盟與中華開發信託公司所領軍之中華高鐵聯盟兩民間機構提出申請。在甄審評估階段，兩機構於興建能力、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；但在要求政府投資額部分則有很大差異，台灣高鐵聯盟為負 1,057 億元；中華高鐵聯盟則要求政府投資額度為 1,495 億元。

依臺灣高鐵聯盟提出的報價，其在將來營運期將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，此不僅使政府出資額降為零，未來仍有所謂回饋金可收取。而中華高鐵聯盟除了政府必須辦理事項支出之 1,057 億元外，仍要求政府出資 1,495 億元，兩大聯盟就政府出資部份相差達 2,552 億元。民國 86 年 9 月 25 日高速鐵路甄審委員以價格取勝的決標方式，決定由臺灣高鐵聯盟取得優先議約權。民國 86 年 12 月交通部與台灣高鐵聯盟完成「興建營運合約（草案）」與「站區開發合約（草案）」議約談判，長達三十五年的高鐵 BOT 計畫確定由台灣高鐵聯盟取得，雙方並於民國 87 年 7 月正式簽署合約。

檢視臺灣南北高速鐵路「興建營運合約」，該合約計有十九章二百九十六條，其內容基本分三大部分：其一為屬於權利義務之範圍，包括總則、特許權與特許期間、工作範圍、聲明承諾與擔保事項、回饋金、其他條款等。第二部分為執行之規範，以規範特許公司如何執行，包括用地、興建、營運、特許期限屆滿時之移轉、特許期限屆滿前之移轉、融資、保險、財務條款等。第三部分為發生問題時之解決方式，包括聯繫協調與爭議解決、缺失及違約責任、履約保證、不可抗力與除外情事、合約終止等。

臺灣高鐵 BOT 案之整個財務企劃，原先建造總經費估計高達

5,132 億元，其中包括：工程經費 3,259 億元，利息支出 816 億元，政府支出 1,057 億元。民間投資額 4,075 億元部分，其中有 2,800 億元將透過銀行團以專案融資方式進行聯合貸款，其餘將由臺灣高鐵聯盟成員自行出資，自有資金比率約為 31%。依據台灣高鐵聯盟原先的財務規劃，2,800 億元銀行貸款，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，但適逢東南亞金融風暴造成匯率不穩定，致使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，希能從國內金融機構完全募集 2,800 億元的資金，由於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）對此大金額的專案融資怯步，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」取得資金。最後決定 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。其後高鐵因動工延遲造成工程款由原先估計 3,259 億元增至 3,720 億元，臺灣高鐵自有資金增為 1,321 億元，融資額度也由 2,800 億元增為 3,083 億元，增加 283 億元為由銀行自有資金提供。

另依高速鐵路「興建營運合約」規定，臺灣高鐵於興建期間因施工進度嚴重落後、工程品質重大違失，或經主管機關認定嚴重影響高速鐵路興建營運且情節重大者等，致臺灣高鐵違反興建營運合約且由主管機關撤銷興建營運許可時，其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，交通部「應」報請主管機關強制收買之。此一強制收買機制，承擔收買價金上限不得超過工程總經費 3,259 億元，另為確保銀行債權，亦訂有收買價金在扣除必要費用、損害賠償金及利息等金額後，強制收買價金不會低於銀行授信額度(即 2,800 億元)。

此外，為促使高鐵案能順利執行，政府亦有多項配合措施，包括：負責高鐵交通建設用地及站區用地取得、對車站聯外道路做整體規劃；此外，政府亦承諾包括：高鐵兩側禁限建事宜、依約定時程如期交付所需用之土地、依約定時程交付南港板橋段鐵路地下化工程之結構等 28 項應辦理事項。交通部並擔保自合約生效日起三十年內，不自行或允許增設台北至高雄間平行競爭路線之高速鐵路。用地方面，經交通部取得地上權之用地，及交通部以有償取得土地使用權者，以

出租之方式提供給高鐵聯盟；至於交通部無償取得土地使用權之土地，以授與使用權之方式提供。

為健全特許公司之財務，「興建營運合約」亦特別約定發起人持股總數，於高鐵興建期，不得低於已發行股份總數之 25%，於各會計年度終了時之股東權益佔總資產之比率亦不得低於 25%。在財務監督方面，特許公司於特許期間內，每會計年度前應編製年度事業計畫向交通部報備，並於每季終了後將財務報表向交通部報備。交通部並得視需要執行財務檢查權，定期或不定期檢查特許公司之財務狀況，並得通知特許公司限期提出帳簿、表冊、傳票、財務報表及其他相關文件供交通部查核。

## 二、臺北國際金融大樓

臺北國際金融大樓位於台北市信義計畫區內，台北市議會於民國 86 年 1 月 27 日三讀通過「臺北國際金融大樓設定地上權開發案」，採設定地上權並向民間收取權利金方式，由市府與民間合作開發。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，其底價不得低於訂約當期土地公告現值 75%，因此以民國 85 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，期滿可優先續約，但每次不超過 30 年。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)。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%。

國際金融大樓案初估總經費約須新台幣 386 億元，台北市政府規劃投資人須提供自有資金 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。

臺北國際金融大樓設定地上權開發案於民國 86 年 5 月 5 日公告招標，民國 86 年 7 月 12 日決標，共有七組團隊參與競標，最後由中

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，得標價約為 207 億元，取得 70 年（民國 86 年至 155 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。

國際金融大樓 272 億元聯貸案，由於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，在國際金融大樓未來收入穩定，還款財源可以確保下，銀行團承作聯貸案之風險降低，故銀行參貸意願濃厚。民國 86 年 11 月 5 日完成與銀行團籌組工作並舉行簽約典禮。總計有 28 家銀行參貸，其中公營銀行 12 家，民營銀行 15 家，主辦銀行為台北銀行。

### 三、環保署 BOT/BOO 垃圾焚化廠

環保署為解決台灣之垃圾處理問題，自民國 80 年開始推動「台灣地區垃圾資源回收(焚化)廠興建營運計畫」，預定採「公有民營」及「公有公營」興建完成 22 座焚化廠。然因計畫之執行遭遇各種困難，如土地取得、民眾抗爭、得標統包商能力及經驗不足、建廠經費籌措困難等問題，使得該計畫推展多有延誤。因此為加速推動焚化廠興建工程，有效解決台灣地區垃圾問題，在參考國外先進國家推動重大建設之經驗後，改以採行 BOT 或 BOO 方式進行，鼓勵公民營機構參與興建營運焚化廠，期能藉由引進企業經營效率與活力，加速土地取得及建廠規劃施工作業，同時有效整合及提升興建與營運操作之技術與能力，以減輕政府短期財政之壓力。整個 BOT/BOO 招標作業則配合行政體制由地方政府主辦，中央政府則負輔導及監督之責，辦理法令及規範之訂定等事宜。

依「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」之規定，預估完成興建 15 座 BOT/BOO 的垃圾焚化廠，預計總投資金額將高達 400 億元。民國 85 年 12 月環保署進一步公告「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法」，為減少投資風險、提高參與誘因，該推動方案及作業辦法中之相關執行重點如下：

1. 主辦機關為縣(市)政府或直轄市政府。
2. 採 BOT 模式辦理時，由主辦機關負責取得土地，並以設定地上權方式交由公民營機構建廠運用；採 BOO 模式興建時，由公民營機

構提供土地。

- 3.主辦機關與民營公司簽訂 20 年的長期委託處理垃圾(含保證供應量)契約。營運期滿時，採 BOT 模式者，除許可經營權自然終止，設備及建物產權無償轉移至主辦機關。
- 4.垃圾焚化廠之興建建設費由公民營機構先行籌措，建廠完成營運後，由主辦機關依營運或折舊年期分年支付。
- 5.主辦機關支付委託處理垃圾之垃圾處理費。
- 6.經本方案所興建之垃圾焚化廠，得經由主辦機關同意處理一般事業廢棄物，並由投資者自行收取代處理費用。
- 7.提供申請優惠貸款(包括行政院中長期基金及配合政府政策之專業銀行優惠貸款)、稅捐減免、雇用外勞建廠及修訂放寬汽電共生購電限制等獎勵投資措施。

有關 15 座 BOT/BOO 垃圾焚化廠之興建規模、地點及執行概況，列示於表 3-2。

表 3-2：15 座 BOT/BOO 垃圾焚化廠之興建規模、地點及執行概況

辦理方式	地區	核定補助噸數(噸/日)	執行情形	建造費總價(億元)
BOT	苗栗縣竹南鎮	500	備標中，預定 90/12 公告。	-
	台中縣烏日鄉	600	89/6/4 決標，89/9/20 完成簽約。	18.2
	台中縣大安鄉	500	備標中，預定 90/12 公告	-
	台南縣七股鄉	900	備標中，預定 90/12 公告	-
	澎湖縣湖西鄉	200	備標中，預定 90/7 公告。	-
BOO	桃園縣南區	1,200	87/8/12 決標，施工中，預定 91/10 完工。	45.73
	新竹縣	300	備標中，預定 90/12 公告	-
	南投縣	500	備標中，預定 90/12 公告	-
	彰化縣	800	89/12/26 決標。	39.02
	雲林縣	600	89/12/6 公告。	-
	台東縣	300	89/9/22 決標，90/1/9 完成簽約。	18.27
	台北縣	300	備標中，預定 90/7 公告	-
	桃園縣北區	800	89/6/8 決標。	32.54
	台中市	600	90/4/25 公告。	-
花蓮縣	400	90/3/5 公告。	-	
合計		8,500		

資料來源：行政院環保署

## 第四章 公共建設政府會計制度之探討

政府會計由於有其別於商業會計之特質與目的，因此其會計基礎與衡量焦點往往與商業會計之著眼點不同，對財務報告組成要素之衡量與認列觀點亦與商業會計有所差異。因此政府會計對新興經濟事項之處理，仍應在政府會計制度之基礎上予以探討，方具意義。本章即在對政府會計制度之特色作一介紹，並進而探討公共建設提供採BOT或BOO制下，政府會計之相關處理問題。第一節為政府會計制度特色之說明；第二節就世界各國公共建設之預算制度作一探討；第三節概述世界各國公共建設之政府會計處理程序；第四節係介紹澳洲公共部門會計準則委員會對民間機構參與公共建設提供之政府會計處理程序調議，以為我國未來探討相關政府會計問題之參考。

### 第一節 政府會計制度簡介

#### 一、政府會計的特質

政府部門之活動由於在收支經營上均有其法令依據，如自特定資源取得收入，按特定目的支用經費，因此需以設立「基金」方式，管理其財務收支；在帳務記錄與財務報表編製亦必須完全獨立，以瞭解基金之資金來源與用途之運作，形成一獨立完整之會計個體，因此政府會計又稱為基金會計。而基金會計按其成立目的可分為政務基金、業權基金與信託基金，一般所稱之政府會計主要係指政務基金會計，相對於一般商業會計，政務基金會計具有下列特質：

#### (一)設置預算帳戶

政府的財政收支係以歲入歲出預算為依據，政務基金之歲入預算乃基金之潛在資產，亦稱資力；而歲出預算係基金之潛在負債，亦稱負擔。為明確表達基金之資力及負擔數，須於預算獲民意機關通過或成立後立即將歲入與歲出按預算記入預算帳戶，以利預算控制與財務管理之密切結合；俟會計年度終了後，預算帳戶再予結清。預算帳戶的記載，不僅可得悉業務之進展及預算之執行情形，並可確保預算法案的忠實執行。

## (二)無損益帳戶之設置

一般的政府機關皆以為民服務，促進民眾福祉為原則，其會計程序，著重在每一年度歲入與歲出的會計處理。歲入方面主要為確定可供使用之金額；歲出方面，主要在計算該期間歲入中所為的支出，或必須支出的負擔，同時決定該期間的剩餘或虧絀。政務基金會計之重點因在於收入與支出之記錄及處理，而無意於損益之取決，故無損益帳戶之設置。

## (三)不設資本帳戶

政務基金係以年度收入與支出之平衡為財務管理之目標，政府為人民服務所需之支出，多以賦稅方式取得，並無須設立資本帳。

## (四)取得長期性資產係基金之支出

政務基金之執行首重於年度收支之平衡，故歲出預算之執行，無論支出性質為具當期性或長期性效益，其對基金餘額之影響並無二致。因此，對於取得財貨或勞務所需之資金流出，不論係經常支出或資本之出，政務基金均一律以支出科目入帳，不似商業會計對資本支出係以資產科目入帳。然而由於固定資產為資本支出，非為費用，故另設財物會計記錄之，以表現政府現有財產的情形。

## (五)長期性負債係基金之收入

政務基金年度收入無論係經常收入或資本收入，其取得資金之結果係相同。尤其政務基金之長期債務收入，將不由當期資源中償付，而係未來各年度之負擔，因此其與流動負債之會計處理方法有異，故必須另立一組自相平衡之帳戶記載。

## (六)不計提長期性資產折舊

政務基金因具有不計算損益及長期性資產不列為基金資產之特質，故對於長期性資產亦計提記折舊記錄之必要。

## 二、政府會計衡量焦點與會計基礎

會計衡量焦點係用以決定在報導某一個體的財務績效及狀況時，財務報表應該表達那些項目；會計基礎則決定經濟事項的入帳時點。政府會計由於有上述特質，為達成其監督財政、考核管理施政效



能之目標，在會計衡量焦點與會計基礎選擇上，與商業會計亦有不同考量點。

### (一)會計衡量焦點

會計學上根據所側重衡量的財力資源不同，可將衡量焦點分為經濟資源流量、總財務資源流量及當期財務資源流量三種。

- 1.經濟資源流量：係為衡量一個體之經濟資源、對經濟資源之請求權，及改變經濟資源與其請求權之交易事項的影響。而經濟資源包括財務及非財務的資源與負債在內。
- 2.總財務資源流量：係為衡量一個體在特定期間內獲得的財務資源是否足以支應其對財務資源之請求權。財務資源包括現金、現金債權、物品或服務債權、消耗品等，以及由於過去交易事項之結果，所獲取或控制之其他個體的權益證券；而負債則包括所有的負債。
- 3.當期財務資源流量：係為衡量一個體之現金收入與現金支出，所認列的資產，包括現金、或在一段期間內(通常是年度終了後二個月內)即可收到之現金；而負債僅包括預期不久將需支付或將從備用財務資源中支付的負債。

### (二)政府會計之會計基礎

會計基礎決定經濟事項的入帳時點，目前世界各國政府會計基礎之採用，則視其政府會計所欲衡量焦點而有所不同。根據國際會計師聯盟 (International Federation of Accounts,IFAC) 之公共部門委員會 (Public Sector Committee,PSC)對世界各國政府會計所採用會計基礎之研究指出，不同政府之會計處理大致介於應計基礎及現金基礎之間，由於對收入支出之認列時點各有差異，因此會計基礎約可分成：應計基礎、修正應計基礎、修正現金基礎及現金基礎四種。

#### 1.應計基礎

應計基礎係於交易及事件發生時，即認列該等交易及其他事件的影響，而非於現金收付時認列。因此其收入之認列係以會計年度內到期或已賺得之收入；費用係指與商品及勞務之購置有關的成本，及根據政府政策而已移轉或將給付之補助性款項；對於資產之認列則包括現金、應收款項、實體資產以及其他長期性資產，負債涵括所有之借

款與債務及已到期而尚未支付之移轉性支出。此種制度優點為可增加政府財務透明度(financial transparency)、報導資訊的整體性(integrity)及可靠性(reliability)；然其缺點為收支之差額並不代表實際可支用之現金，若預算編製非採此制，則預算執行與實際所握有資源間將較難相互配合。

## 2.現金基礎

現金基礎係於實際現金收付時認列收入及費用。在此基礎下，收入支出的認列除了包括對價與非對價交易之現金收入與支出外，尚包括與融資有關之借款收入與償付債務本息之支出。現金基礎之會計處理所認列者僅為現金及有價證券等短期投資之近似現金餘額，至於其他資產則按其購置或處分時所產生之現金影響加以列示。此種制度的優點為能夠評估政府部門預算之執行是否遵循現金預算，其所產生財務報表能客觀清晰表達現金預算執行情形；但缺點為無法完整顯示政府的財務狀況及營運成果。

## 3.修正應計基礎

修正應計基礎可視為是現金基礎與應計基礎的混合體，在修正應計基礎下，對於何項收入及支出應採用應計基礎，何項應採用現金制，理論上並無非常清楚之界定，因此使用修正應計基礎制之國家，其收入、支出項目的認列標準，各國間均不大相同。最常見的一種修正方式是不認列某些類別的資產或負債，如國防、基礎建設及文化資產等於取得或建造時以費用認列；但認列其他其他類型資產；或凡非金融資產於購買時皆認列為費用。此種制度的優點為考慮到政府收入、支出的差異性，允許部分採用現金制以簡化會計事務的處理或便於與預算配合；其缺點為給予政府機關操控收入及支出認列時點的機會。

## 4.修正現金基礎

修正現金基礎與現金基礎之差異為收入與支出交易如源於同一會計期間，但於此會計期間終了後一段指定期間內(如一個月，但已進入下一會計期間)方完成現金收付者，則此現金收付仍認列為此會計年度之收入與支出；至於該指定期間之長短，則隨政府機關而異。此基礎之優點為能與預算制度密切配合，其所衡量焦點為當期財務資

源及其變動；然由於指定期間之設定並無一理論基礎，因此容易造成財務報導之操縱。

會計衡量焦點與會計基礎間實為一體兩面，通常在會計制度設計上，係先決定衡量焦點，再決定採用之會計基礎，如採用經濟資源流量(flow of economic resources)的衡量焦點時，會計基礎應採用應計基礎；當採用總財務資源流量(flow of total financial resources)的衡量焦點時，會計基礎可採用修正應計基礎或應計基礎；當採用當期財務資源流量(flow of current financial resources)的衡量焦點時，則可採用現金基礎或修正現金基礎。

由我國現行會計法第二十九條之規定：「政府之財物及固定負債，除列入歲入之財物及彌補預算虧絀之固定負債外，應分別列表或編目錄，不得列入平衡表。」可推知我國政府會計之衡量焦點係以當期財務資源流量為基礎。而會計法第十七條規定：「政府會計基礎，除公庫出納會計外，應採用權責發生制。」及會計法第六十五條第一項規定：「各種分類帳簿之各帳目所有預收、預付、到期未收、到期未付及其他權責已發生而帳簿尚未登記之各事項，均應於結帳前先為整理記錄。」因此，我國政府會計所採用的會計基礎基本上係以應計基礎為主。

但會計法第二十九條政府財物及固定負債不列入平衡表之規定，使得固定資產於購置時將其付出金額列為當期支出，非列為資產；長期負債在舉借時將其所收到金額列為當期收入，非列為負債；另外，依預算法第七十二條規定：「會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下一年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下一年度列為以前年度應付款或保留數準備。」因此，整體而言，在我國目前從會計法等相關法規規定下，我國政府會計基礎為一類似修正應計基礎的會計基礎。

過去，世界各國政府財務報表的主要目標是顯示當期活動遵循預算規範，且以現金或流動資金等當期財務資源為衡量焦點，採用現金基礎或修正應計基礎(GASB No.34, 1999)。但近年來部分先進國家，

如紐西蘭、美國、澳洲、加拿大、英國等，紛紛對政府會計進行改革，將衡量焦點由「當期財務資源」移至「經濟資源流量」，並改採應計制會計基礎，並逐漸將長期資產負債列入平衡表中，希望藉由商業會計的精神與方法，提高政府行政管理能力，增進資源分配的效用與效率。

有鑑於政府之財物及長期負債應否列入平衡表，有各種不同之會計理論，世界各國亦有不同之作法，為使我國政府之平衡表能充分表達政府財務狀況，並符合世界潮流趨勢，我國修正中的會計法對此一問題已作一彈性規定，對於何項財物與長期負債應列入平衡表，則交由政府會計準則定之<sup>7</sup>。因此，未來我國政府會計的衡量焦點將可能轉變為經濟資源流量或總財務資源流量。

## 二、我國政府會計體系

根據我國現行會計法之規定，政府會計體系分為「總會計」、「單位會計」、「分會計」<sup>8</sup>、「附屬單位會計」與「附屬單位會計之分會計」五種；而會計事務依業務性質分為普通公務、特種公務、公有事業、公有營業<sup>9</sup>及非常事件等五種會計事務，其中特種公務會計事務又分為公庫出納、財物經理、徵課會計、公債會計、特種財物與特種基金（營業基金、公債基金除外）等六種會計事務。

政府歲入與歲出皆有一特定用途，對於每項用途，常常設立一單獨的基金，以個別處理其收支。歲入通常取自一特定來源，歲出的用途亦限定於一定之目的，不能移作他用。是故每一基金皆為一完整的會計個體，有其本身的資產、負債、收入、支出與餘絀，並各自產生會計報告，表達其本身的財務收支狀況。我國政府會計亦係以基金個體為中心，依預算法第四條對基金的定義：「稱基金者，為已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產」。為便利監督與管理，又依基金之性質與用途分為普通基金及特種基金兩類：

---

<sup>7</sup>.依修正中會計法第二十五條之規定：「政府之財物及長期負債，應列入平衡表之項目，於政府會計準則訂之。」

<sup>8</sup>.修正中會計法已將「分會計」更名為「單位會計之分會計」。

<sup>9</sup>.修正中會計法已將「公有事業」與「公有營業」合併為「公營事業」。

- 1.普通基金：歲入之供一般用途者，譬如：交通部、行政院環境保護署等公務機關，其單位預算之運用為一般政務性質，故屬普通基金。
- 2.特種基金：歲入之供特殊用途者。其又可分為六種：
  - (1)營業基金：供營業循環運用者。如：交通部主管的中華電信股份有限公司、郵政儲金匯業局。
  - (2)債務基金：依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者。如：財政部主管的中央政府債務基金。
  - (3)信託基金：為國內外機關、團體或私人之利益，依所訂之條件管理或處分者。如：環保署主管的資源回收管理基金--信託基金部分、銓敘部主管的公務人員退休撫卹基金。
  - (4)作業基金：凡經付出仍可收回，而非用於營業者，譬如：交通部主管交通建設基金、高速鐵路相關建設基金。
  - (5)特別收入基金：有特定收入來源而供特殊用途者，如：交通部主管觀光發展基金、環保署主管的空氣污染防治基金。
  - (6)資本計畫基金：處理政府機關重大公共工程建設計畫者，如：交通部主管國道公路建設管理基金。

政府會計體系與基金分類間，實有其相互關聯性。依現行我國中央政府總會計對各機關會計之處理方式，可分為統制記錄與彙編兩部分。在統制記錄方面，係以各單位會計報告為原始憑證，經彙總、比較分析後，作成統制記錄，另加單位預算未列而總預算編列部分之會計資料作成會計分錄，再依會計程序編製會計報告，因此單位會計係構成總會計之主要部分；至於彙編部分係對附屬單位會計報表之綜合表達，將各附屬單位會計歲入、歲出之執行部分，採報表彙編方式表達，並列為總會計之附屬表。因此，總會計統制紀錄及相關記錄所產生之平衡表資料，均為普通基金之歲入、歲出執行之會計；而附屬單位會計歲入、歲出之執行，均與普通基金無關，係總預算會計報表之附屬表。而凡編有附屬單位預算之特種基金，均屬附屬單位會計之範圍；各附屬單位會計均各為一特種基金，各為一個財務及會計個體。我國現行中央總會計之結構，可以圖 4-1 圖示。

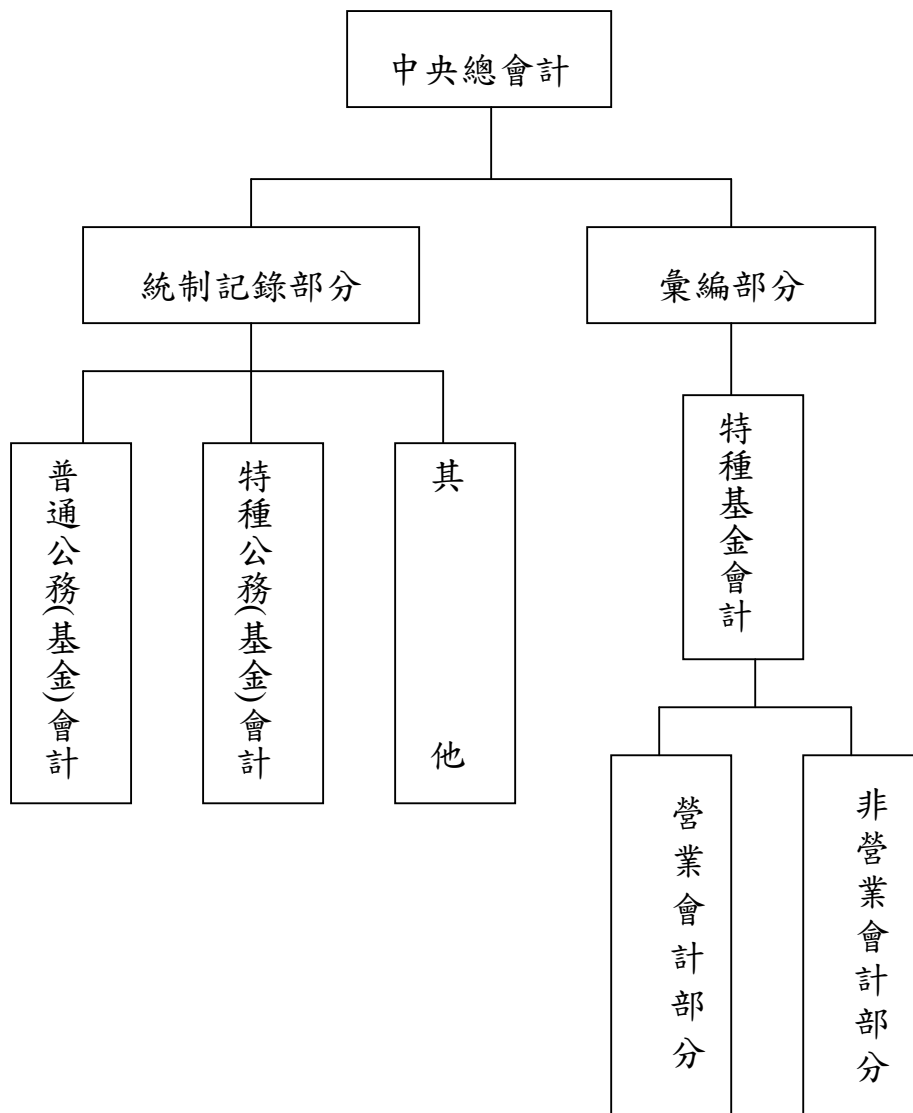


圖 4-1：我國現行中央總會計結構圖

此外，特種基金中之「信託基金」係政府以受託者或代理者立場，依契約條件代為管理，非政府自行設立之基金，其預算及會計均獨立於總預算或總會計之外；另依我國預算法第七十五條規定，政府因特定條件得於總預算外編列「特別預算」，其會計事項即屬會計法所界定之非常事件會計事務。

## 第二節 公共建設之預算制度

受到政府體制之不同，各國在公共建設預算之提供上，各有不同制度。有些國家著眼於預算資源均分，公共建設之預算仍需與其他支

出共同競逐預算資源，如英國。有些則是以特別立法方式，予以保障公共建設之預算資源，如美國。日本則是由政府以設立特別法人方式，由該專責機構負責公共建設之提供，政府則在經費需求上提供貸款融資之擔保。以下分就英、美、日及我國之公共建設預算制度與以說明。

#### 一、英國之公共建設預算制度

英國政府之預算編列係由財政部負責公共支出優先順序的規劃與管制，以使政府整體支出規模和總體經濟政策得以保持協調。英國會計年度為四月制，新年度預算的編製工作，早在前一年的二月間，即在財政部的統籌指揮之下，由「公共支出調查」(Public Expenditure Survey；簡稱 PES) 展開序幕。而「公共支出調查」的結果，為內閣決定新會計年度及其後兩年資源分配的主要參考依據。這些資源分配的初步方向與大概情形，將公布在十一月間所提送給國會的「前預算報告」(pre-budget) 之中，其內容包括新年度的經濟展望以及未來三年的重要支出計畫概要。而發布「前預算報告」的目的在於蒐集國會與一般民眾對於未來預算資源配置重點方向的批評與反應，以做為內閣調整修改正式預算案的重要參考。

各部會在前一年四月以前，必須將新年度以及其後兩年（共計三年）的經費需求的估算結果送達財政部。這些資料中必須包含「底線支出」的計算。「底線支出」是指在現行政策持續不變的前提下，各部會所要的經費。如果各部會的政策有所調整，而導致經費需求有所增加時，部會首長將在 PES 的「協商階段」中盡力達成增加額外資源的目標。此外，隨著一般概算資料送達財政部的還有各部會的產出資料，以評估前一年 PES 的支出目標是否達成，進而用以決定各部會新年度預算資源的分配依據。

以交通建設之經費為例，除由環境交通區域部(DETR)編列預算外；在大眾運輸方面的花費，中央政府並利用「外部融資上限」(external financing limits, EFLs) 之設定來補助全國性的大眾運輸設施。所謂「外部融資上限」係指政府貸款給該單位之金額上限，用於支付營收不足吸收之支出。「外部融資需求」(external financing requirements, EFRs) 則係每年實際貸款之金額。中央政府另提供補助款予地方從

事交通建設，包括運輸設施補貼、大眾運輸設施補助、都會鐵路補助等。

由於英國全國的年度預算係由財政部分別與各部會談判協議之結果所決定，使得短期計畫較易爭取到經費，而無法做中長程規劃；且預算的執行極易受政策的影響而改變，例如：若鐵路交通運輸支出超過前一年編列之預算，財政部即刪減明年的預算或做重大的預算分配變動，使得就算某項中長期計畫經核准執行了，亦無法保證往後數年仍有此項預算可以進行。有鑑於，預算上之限制，近幾年英國政府開始減少對交通運輸上之干涉，透過民營化、解除管制等政策，積極引進民間資源，並將監理權交由新成立且為單一目標之單位執行，例如高速公路局、鐵路客運局等。

## 二、美國之公共建設預算制度

美國國家建設之發展係由聯邦政府主導國家整體建設方向，地方政府(包括 50 個州及至少 83,000 個當地政府)則配合中央之政策。建設計畫之執行，充分授權由地方辦理，聯邦政府僅作原則性及政策性規範，並以政策執行達成率，作為各地方政府爭取補助款之依據。聯邦政府預算之編列係由預算管理局(Office of Management and Budget，簡稱 OMB)會同財政單位及經濟顧問委員會，先擬定施政計畫及預算方針，確立歲出概算額度後，由各機關編列概算。OMB 負責審查各機關概算，對於重大計畫則會同專業機構評估其效益，並舉辦多次聽證會，作成結論後，再由總統決定預算案內容並編製預算書。預算案之審議係由預算相關單位與參眾二院之預算委員會與撥款委員會共同研商內容，並舉辦一系列聽證會，一般社會大眾亦可參與討論。基本上，國會會先確定預算總支出數額(為新的預算授權數)，再審議個別支出內容及收入相關法案。

在交通建設計畫預算之籌編方面，因多數交通建設計畫完成後將可產生相對之收益，因此，聯邦政府多要求地方政府要以自籌財源的方式或部分自籌方式辦理，有時並於立法中明定財源分配比率，且依計算公式視各州狀況算出不同比率，一般而言，除專案計畫聯邦補助較高外，地方性計畫補助多為 50%。補助款的來源為聯邦基金，且多屬事後補助性質，即由地方先行辦理，至執行到聯邦要求的工作進度



時，聯邦政府才予現金撥款，以確保聯邦建設計畫目標之達成。

1998年6月為確保未來六年交通建設計畫的執行，美國總統簽署「廿一世紀交通平等法案」(簡稱 TEA-21 法案)，並結合其他交通法案以達成以交通建設促進社區建設發展、國內環境保護、國家經濟成長及提升國家競爭力之目標。聯邦高速公路信託基金(Highway Trust Fund, HWTF)是 TEA-21 法案主要的基金來源，以用於高速公路及大眾運輸系統經費之需求，而各州政府的燃料稅是本基金主要收入之一，該法案並保證未來六年聯邦基金提撥固定比率經費給此信託基金，此外，國會並已審議通過在本法案下未來六年得支用預算金額至少為 1,980 億美元，最高為 2,180 億美元。各年若有不足時，則可直接向上調整，或由國會以專案計畫方式直接通過補助。但預算只能用在 TEA-21 法案期間合法的交通計畫。

### 三、日本之公共建設預算制度

日本政府部門的範圍十分廣範，除中央政府、地方政府外，還包括基於公共目的依特別法律設立之特殊法人，如事業團、公團、公庫、特殊銀行等。這些特殊法人之預算大多由中央政府進行某種程度的參與，例如公團及事業團之出資型態包括由中央政府全額出資或中央政府與地方公共團體共同出資成立兩種，因此，部分公團預算須經主管大臣的認可。

日本之公共建設一向以各種公團組織形式為之，並透過財政投融資制度獲得政府之支持。所謂財政投融資制度，係指以國家的信用為基礎，匯集各種公共資金，以為實現國家政策所採行的政府投資融資活動。其具體作法，係根據每年度所擬定的財政投融資計畫，將公共資金提供給政府的特別會計、公庫、公團、事業團及地方公共團體等財政投融資機關，以作為執行各種公共措施的財源。財政投融資資金來源包括資金運用部資金、簡保資金、產業投資特別會計等三項官方資金，若官方資金來源不足時，為確保所需資金之取得，則由政府於國會審議之額度內，於財政投融資對象機構本身籌措民間資金時出面保證，以提高其信用，協助其取得民間資金。依規定政府須於一般會計預算總則上載明保證金額上限，並經國會審議通過後，就所發行各債券及長期借入款進行保證。例如日本道路公團、首都高速道路公

團、鐵路建設公團等所發行之債券皆由政府予以保證。

基本上，財政投融资之資金為有償資金，運用時需著重投資計畫之收益性及償還條件，即所謂自償原則，但基於公益性或政策需要，則由政府編列預算補助利息差額。五年期以上之資金運用均需經國會審查；另為因應經濟社會環境迅速變遷及需要，於財政投融资預算之支用上，可在核定金額 50% 範圍內彈性追加。

以日本跨東京灣高速公路(Trans-Tokyo Bay Highway)之修築為例，該高速公路為一由西至東、橫跨東京灣中部(連接川崎至木更津)之跨海高速公路，全長為 15.1 公里，包括部分海底隧道及部分橋樑，總建造費用為 1 兆 4,384 億日元，建造期為 1989 年 5 月至 1997 年底。計劃之設計及研究始於日本建設部(Ministry of Construction)及日本高速道路公團(Japan Highay Public Corporation，簡稱 JH)；而其建造執行則由特為此計劃而成立之民間公司：跨東京灣高速公路公司(Trans-Tokyo Bay Highway Corporation，簡稱 TTB)所主導。此建設計劃之民間參與形式採 BT 模式。TTB 在建造完成後，即將此高速公路之營運權交還 JH，而 TTB 建造期所需費用則由 JH 分三十年償還 TTB。相較於日本其它公共建設，日本跨東京灣高速公路乃為第一次由民間參與之大型政府計劃。也許因其屬嘗試性質，在資金取得方面，政府扮演的角色仍極為重要，並利用財政投融资及稅制優惠等方式，給予大力支持。例如，TTB 所需負責籌資的 1 兆 2,239 億日元中，股本為 900 億日元；負債為經大藏省及建設部批准，而依單行特別法籌募之資金，包括政府擔保債券 5,837 億日元、民間及日本開發銀行貸款 1,752 億日元及政府貸款 3,750 億日元等。

#### 四、我國公共建設預算制度

我國公共建設預算，在政府預算編列上均屬資本門，但因政府資本門預算範圍尚包括非計畫型之一般房屋建築、辦公設備採購等，並無法綜覽公共建設預算全貌。而近幾年社會福利支出的大幅增加，不僅造成對公共建設預算資源的排擠，政府財政收支不平衡現象更是日益嚴重。民國 85 年 12 月之國家發展會議，在「改善政府財政收支」之議題中提出：「為加強推動公共建設，並與政府消費性支出有所區隔，應建立自償性公共建設預算制度，將總預算、特別預算及非營業

循環基金中之自償性計畫獨立編列」之意見。行政院遂於民國 86 年 9 月提出「建立自償性公共建設預算制度推動方案」(以下簡稱推動方案)希透過由負責公共建設興建、營運管理之機關，擔負起財源籌措之任務，以落實執行機關之財務責任，並強化工程成本控制，達成加速推動公共建設，提昇國民生活品質及改善國內投資環境之目標。

根據該「推動方案」之規定，自償性公共建設計畫擬訂時，各執行機關應加強財務規劃及成本效益評估，區分非自償之社會效益及可獲自償之經濟效益，據以訂定合理之自償比率，作為嗣後編列預算及確定執行機關財務責任之依據。而所謂自償性公共建設計畫係指，計畫於完成後，可於營運期間向使用者收取相當代價，以供全部或部分償付其原投資成本之公共建設計畫。

該「推動方案」之實施範圍，基本上以自償性計畫之自償率達 20% 以上或自償部分之投資金額達十億元以上者為原則；而原列於總預算、特別預算及非營業基金預算之計畫，或以後年度所擬新興計畫須由政府辦理者，凡達上述一定自償比率或一定金額以上之計畫，原則上亦應檢討納入。但完全自償之計畫，全部計畫由民間投資者；或部分自償之計畫，其自償部分悉數由民間投資者，則不納入實施範圍。在財源籌措上，則以編列非營業基金附屬單位預算方式辦理，非自償部分以由政府負擔為原則，自償部分則由基金以借款或發行公債方式自行籌措。因此，由該「推動方案」之歸範可知，未來公共建設如自償率達 20% 以上或自償部分金額達 10 億元以上時，有關該計畫之執行應成立一非營業基金之附屬單位會計個體。

另一方面，有鑑於，國家建設經費之有效規劃運用有賴於中長期預算制度之實施，因此，為期政府各類公共建設計畫，能配合國家發展需要，並注重長期、整體之規劃，以強化計畫預算之編審程序，行政院於民國 89 年 7 月核定「政府公共建設計畫先期作業實施要點」(以下簡稱實施要點)，以為進行政府中程及年度公共建設計畫之預算審查需求依據，是以我國目前公共建設預算之籌編係以中程規劃方式進行。

根據該「實施要點」規定，中長程公共建設計畫部分之審查，係以四個會計年度為一期之公共建設計畫，其內容並應包括未來十年之

長期展望；年度公共建設計畫則為每一期中長程公共建設計畫中配合每一會計年度預算編擬作業而實施之公共建設計畫。而所謂公共建設計畫係各機關所推動之各項實質建設計畫，其計畫總經費中屬經常門者不得超過資本門之二分之一，該要點並進一步將公共建設區分整併為九大部門二十三類別。此外，各部門或主辦機關應依據「經濟建設計畫」及「國土綜合開發計畫」，並參考國際競爭力評比及地方需求，研訂部門建設之未來十年展望與四年目標，及發展政策與策略、經費需求等，再參酌施政優先性、民間參與可行性及計畫執行能力等，檢討所屬相關建設計畫之優先順序。

另外，針對「重要公共建設計畫」<sup>10</sup>，經建會應於年度預算籌編先期審查時，就已核定之新興重大公共建設計畫，連同正編列預算執行中之延續性重大公共建設計畫，重新評估檢討其優先順序，在行政院核定之年度公共建設計畫額度內作成審議結果。至於具自償性計畫擬由民間參與者，部門及主辦機關應填具「民間參與公共建設個別計畫財務可行性審查意見表」及「民間投資公共建設資金需求來源表」，連同各民間參與公共建設可行性研究相關資料，一併函送經建會彙總統計。

在預算審議方面，依現行預算法第三十四與三十九條之規定，重要公共工程建設及重大施政計畫，除應就選擇方案與替代方案作成本效益分析及針對財源籌措與資金運用予以規劃外，尚應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間與各年度之分配額，並依各年度之分配額編列各該年度預算，以確定中長期計畫之核實編列與資源合理分配。此外，預算法第八條規定，立法院得就政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，為未來承諾之授權；另根據預算法第六十七條之規定，各機關重大工程之投資計畫超過五年未動用預算者，其預算應重行審查；及預算法第七十六條規定，繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度支用之。因此，依

---

<sup>10</sup>該要點所稱「重要公共建設計畫」，係指由公共建設計畫額度支應之公共建設計畫，並符合下列條件者：

- 1.新興或延續性公共建設計畫，計畫總金額在新臺幣十億元以上者。
- 2.其他配合政府施政之重要公共建設計畫。
- 3.特種基金如當年度經費需求涉及中央公務預算增撥，並符合前兩目範圍之一者。

我國現行預算法之規定，各機關所編列未來四個年度中長期計畫經費，只要第一年經立法院審議通過，除計畫有變更、經費有增加或五年內經費均未動支外，以後年度該計畫預算即無需再審議，以促使各機關作中長期資源及政策之規劃。

### 第三節 公共建設之政府會計處理程序

由於大多數國家之政府會計皆不將政府之財物及固定負債列入平衡表中，且因公共建設之提供大部分係隨時間經過逐漸完成，非由單一計畫興建完成，因此在會計基礎採現金制下，政府很少保有公共建設的歷史成本資料，有關公共建設之整體投資與規模，並無法從政府財務報告中獲知。然對於公共建設報導資訊之需求，則迭有所起。如美國政府會計準則委員會 1986 年之一份研究報告<sup>11</sup>即指出，財務報表中若缺乏有關公共建設的資訊，將無法有效進行有關公共建設在後續維修及汰換上的規劃。Burns(1987)亦認為若缺少管理情況與耗用成本的資訊，易造成政府對公共建設之投資超出其長期財務預算所能負擔的限度。

公共建設所包含的項目非常多，包括道路橋樑等交通建設、排水系統、自來水供應系統、污水處理系統、防洪工程、電力供應系統及通訊網路等。澳洲會計研究基金會(Australian Accounting Research Foundation, AAFR)所發佈之第 17 號討論書<sup>12</sup>即歸納出公共建設應具有下列特質：

- (1) 為公共設施；
- (2) 與基本服務有關；
- (3) 無法移動；
- (4) 係為維持生活水準之必要。

事實上，對於公共建設政府會計處理方式究應如何，實務上仍有許多分歧看法，而這些爭論多源自於公共建設本身的特質。如反對將公共建設入帳的主要理由為（Granof,1998；Pallot,1997）：

---

<sup>11</sup>.GASB, 1986, Research Report “Infrastructure Assets: An Assessment of User Needs and Recommendations for Financial Reporting.

<sup>12</sup>.AAFR, 1992, Discussion Paper No.17 “Financial Reporting of Infrastructure and Heritage Assets by Public Sector Entities.

- 1.公共建設由於無法移動，因此不可能被偷或盜用；而維持對資產會計控制的主要原因係為防止被欺騙或濫用，因此無須對公共建設加以記錄。
- 2.報導資產的目的在於幫助使用者評估資產之使用效率，由於政府無法由公共建設中獲得金錢報酬，因此，也就無法衡量產出績效，故自無須對其加以記錄。
- 3.資產報導可使財務報表使用者考慮資產的其他用途，然而公共建設既無法出售，亦不能移動，故少有其他用途。
- 4.許多公共建設的原始成本或歷史成本是不完整的，且舊的成本資訊與資產實體狀況間常缺乏相關性。

因此，反對者認為將公共建設資料置於平衡表中並無助於決策，而對其相關會計資料的保存與報導成本將會高於效益。Mautz(1988)甚至建議應將公共建設視為負債而非資產，因為公共建設的維修需求，對政府而言，只是具維修費用形式的現金支出，故將之視為負債要比列為資產恰當。目前文獻對上述爭議尚無定論，但大致接受公共建設因可為大眾帶來效益，故應符合資產的定義。

近年來部分先進國家，如紐西蘭、美國、澳洲等，紛紛對政府會計進行改革，逐漸將長期資產負債列入平衡表中，以提高政府行政管理能力，增進資源分配的效用與效率。對於公共建設之處理，已全面實施應計基礎的澳洲、紐西蘭地方政府在 1990 年後就陸續將公共建設認列為資產，而美國則在 1999 年 6 月所發佈之第 34 號政府會計準則公報「州及地方政府的基本財務報表及管理當局評論分析(Basic Financial Statements and Management's Discussion and Analysis for State and Local Government)」中亦規範了地方政府對公共建設之入帳或報導管理情形之處理方式。以下分就紐西蘭、澳洲及美國之公共建設會計處理作一說明。

#### 一、紐西蘭之公共建設會計處理

紐西蘭地方政府係將各類公共建設依性質歸類至平衡表中不同項目，再依對該項目的會計處理方式決定入帳與否，並以修正式歷史成本制為公共建設之衡量基礎。所謂修正式歷史成本即為折舊後之重置成本，紐西蘭政府認為這樣的衡量基礎可使焦點從成本管理移至對

價值的評價，以增進公共建設之維護責任。此一制度剛開始實施時大部分的地方議會都難以接受，但在適行一段期間後地方政府咸認為對公共建設進行評價，可產生許多好處(Pallot,1997)：

- 1.使報表使用者能明瞭由議會所監督經費，支用於公共建設的投資規模。
- 2.可強調公共建設維修與替換的永續成本觀點。
- 3.在公共建設的評價過程中，議會必須清楚辨認公共建設資產的狀況，因此促進議會與政府對公共建設投資情況的瞭解。
- 4.會計報告上對公共建設評價的年度資料係追蹤其價值變化的第一步，而這些資訊可增進管理者對公共建設維護的責任感。

## 二、澳洲之公共建設會計處理

澳洲政府對於公共建設之報導係將公共建設自成一項列示於平衡表中，澳洲會計研究基金會所發佈之第 17 號討論書認為由於公共建設只對政府具價值，並無任何交換價值，因此，公共建設無異於企業部門的廠房，而這類型資產的經濟價值通常是參考取得並將資產安置於營運狀態下之現時成本(current cost)。但由於公共建設資產通常無法於市場上購買、重置，因此須採用複製品成本(replication cost or reproduction cost)來估計，亦即現有資產的成本係藉由估計新型資產的現時成本，並且依兩者的產能差異按比例調整現時成本，以反應現有資產服務潛能的耗用。

## 三、美國之公共建設會計處理

雖然國際間對於公共建設的會計處理方式有各種不同建議，但美國政府會計準則委員會認為政府財務報導的目的在於：

- 1.幫助使用者評估政府在其授權下使用資源的經濟、效率及效果。
- 2.用以評定報導期間的財務狀況是改進或惡化。
- 3.提供耐用年限在一個營業週期以上的政府實體和其他非財務資源的相關資訊，包括可用以評估這些資源的服務潛能的資訊。
- 4.幫助使用者評估長期和短期的資本需求。

因此，美國政府會計準則委員會在經過多年討論與研究後，認為將公共建設入帳能幫助使用者評估政府財務狀況及其變動情形，於是在 1999 年 6 月發佈之第 34 號政府會計準則公報即規範公共建設入帳

及報導的相關會計處理方式，該公報規定，除了符合採用「修正方法」的公共建設外，其他的公共建設，以減除累計折舊後的淨額報導於淨資產表中，採用「修正方法」者，則不需對公共建設計提折舊。而所謂公共建設採用「修正方法」係指符合下列兩條件：

- 1.政府以具備下列特性的「資產管理制度」來管理資產：
  - (1)可掌握公共建設擁有最新存貨(up-to date inventory)的狀況。
  - (2)執行公共建設的狀況評估，並以衡量等級(measurement scale)來彙總結果。
  - (3)能估計為維護公共建設於政府設定的水準下，每年必須花費的金額。
- 2.政府能證明資產被適當地維護於所設定的水準之上：
  - (1)至少每三年以一致的方法，完成一次公共建設的狀況評估，
  - (2)最近三次的狀況評估結果能夠合理地保證，公共建設已被維護於設定的水準或水準之上。

此外，公共建設若採用「修正方法」，則用於這些公共建設的所有支出於支出當期皆採費用化處理，但改良及增添則應資本化。如果後來公共建設不再符合資產管理制度的前二項要求，則不得再採用「修正方法」處理，而應與其他資本資產相同，以減除累計折舊後的淨額入帳。另採用「修正方法」報導公共建設的地方政府，必須於管理當局評論分析中額外揭露下列資訊：

- (1)當年度公共建設之評估狀況與以前年度的重大差異處。
- (2)當年度公共建設之評估狀況與政府設定水準之間的比較。
- (3)當年度用於維護資產的估計金額與實際支出間的重大差異數。

#### 四、我國之公共建設會計處理

我國對於公共建設之會計處理，受到會計法第二十九條財物及固定負債不列入平衡表規定之影響，公共建設之支出皆以當期經費支出出帳；若支出符合長期性資產性質者，則按性質另記入長期性資產帳組中，編製長期性資產報告，其中長期性資產之類別包括：土地、房屋與建築、土地改良物、機器設備、交通及運輸設備、在建工程、租賃資產、權利等。因此在目前我國政府會計報告中並無法得知公共建設之規模與投入情形。根據劉順仁(1999)對政府會計資訊有用性之探



討，其中有關公共建設在政府會計報告處理之研究結果指出，有超過六成之問卷回函者認為應將公共建設列入平衡表；而有 71% 回函者支持公共建設以取得成本入帳，62% 的回函者認為公共建設可依估計使用年限或規定年限提列折舊。因此，對於公共建設的會計處理，國內亦有入帳並於平衡表表達之資訊需求。

#### 第四節 澳洲 BOO/BOOT 制之政府會計處理

公共建設採行 BOT 或 BOO 制雖已成為世界各國政府提供公共建設之重要方式，但各國對於由民間提供之公共建設在政府會計之處理方式，皆沒有特別規定，因此除非有政府預算之補助，在政府會計報告中對於民間提供之公共建設，皆未予以特別說明表達，而對於政府補助部分亦只循一般政府補助之會計處理程序。

至於從 BOT 制之政府會計制度層面加以探討之文獻，在國外文獻蒐集過程中則尚未見專文探討，國內則有李怡宗與張廣宏(1999)曾對政府採取 BOT 所面臨會計問題進行初探。對於 BOT 制下政府會計可能遇到的問題，該研究藉由德菲法專家問卷分析，取得專家意見<sup>13</sup>，其所獲致結論為：

1. BOT 案預算的編列方式應該以中期預算的觀念加以編列，以確保計畫順利施行。
2. 為了財務資訊公開與讓人更加明瞭事實，對於由政府配合措施衍生出來的「或有事項」需加以揭露，並描述相關內容，以及目前的相關狀況。
3. 特許公司提供給政府的「回饋金」，只需在實際收到年度於預算中編列出，不需要於每年預算中列出。
4. 在移轉階段或發生強制收買之情事時，政府接收的相關資產未再度移轉給其他民間機構，但須加以繼續經營、管理者，應將其移至「營業基金」處理，視為公有營業。其著眼點在於此種資產具營利性質，且因其係自給自足，故收買、接收後，如繼續經營管理，則以營業

---

<sup>13</sup>.該研究計寄發 40 份問卷，經二次回收之有效問卷計 15 份，其中 13 位為政府主計人員，2 位為學者。

基金處理較合宜。

儘管有關 BOT 制之政府會計處理，在國外會計期刊文獻上付之闕如，惟澳洲會計研究發展基金會所屬之公共部門會計準則委員會 (Public Sector Accounting standards Board, PSASB) 在 1995 年即開始針對公共部門透過契約簽訂將公共建設之提供服務委託予民間辦理時，公共部門對該契約應有之會計處理方式進行研究，並在 1997 年出版「民間機構提供公共建設—公共部門對 BOO 與 BOOT 契約之會計處理初步意見」(Private Sector Provision of Public Infrastructure: Accounting by Public Sector Entities for “BOO” and “BOOT” Arrangements--Preliminary Views) 一書。該書中對於公共部門所簽訂 BOO 和 BOOT 契約之相關會計處理方式，計提出五大類，28 個問題加以探討，並針對這些問題提出初步意見。其中包括：因保證或擔保賠償事項所產生之權利義務是否應認列為資產負債及其金額應如何衡量？因 BOO 和 BOOT 契約的簽訂，將提供產品或勞務並向使用者收費的權利，移轉給民間機構執行的情形應如何表達？因 BOO 和 BOOT 契約所產生的資產與負債，金額應如何決定？撥用土地給民間機構使用，是否應認列為換取民間服務之成本等？有關該「初步意見」所探討問題與釋例解說列於附錄一。

由於該「初步意見」中涉及有關在 BOO 與 BOOT 契約下所產生資產負債之認列與衡量問題，各方有不同意見，於是澳洲會計研究基金會之公共部門會計準則委員會在 1999 年 12 月發布第 100 號草案「其他部門提供公共建設之契約—揭露之要求」Arrangements<sup>14</sup> for the Provision of Public Infrastructure by Other Entities-Disclosure Requirements」，僅針對契約之揭露提出規定，以作為公共部門透過契約簽訂將公共建設(public infrastructure)<sup>15</sup> 交由私部門(private sector entities)或其他公共部門<sup>16</sup>提供時，其財務報告對該等契約應有之揭露

---

<sup>14</sup>.有別於 1997 年「初步意見」特指明 BOO 與 BOOT 型態之契約，該草案將範圍擴大為公共建設以契約簽訂方式由其他團體提供之所有契約型態，包括：BOO、BOOT、BBO(buy-build-operate) 等。

<sup>15</sup>.該草案定義「公共建設」為：「增進符合社會大眾對經濟或社會之設施與服務需求之實體資產(physical assets)」。

<sup>16</sup>.在「初步意見」中，係僅針對公共部門與私部門所簽訂之公共建設提供契約，第 100 號草案則將範圍擴大為包括與其他公共部門之契約，但不包括與同屬於同一主管機關之公共部門所簽

事項的規範。

該草案指出，公共部門若簽訂 BOO 或 BOOT 契約，將公共建設交由其他團體(包括私部門與公共部門)提供時，即應揭露與該契約有關之相關資產、負債及現金流量資訊。在揭露方式上，並按新簽訂案件及所有已簽定案件之彙總予以敘明。

#### (一)資產負債之揭露

1、當公共部門因新簽訂之「公共建設契約」(public infrastructure arrangements)而確定在未來會產生對經濟效益之控制權或發生需犧牲經濟效益之義務時，其在簽約當年度的年度財務報告，即需對該契約作一揭露說明，包括契約期間與重要特性：

- (1)對該契約所簽訂之公共建設提供者身份之說明，如，其係私部門或為其他公共部門；若係其他公共部門，則是否隸屬於同一主管機關。
- (2)在該契約下，公共部門所提供(given up)資產與轉移(transferred)債務之帳面值，並按資產與負債類別分述。
- (3)因該契約簽訂而使資產負債表中的資產與負債受限制或產生者之帳面值，並按資產與負債類別分述。
- (4)若金額可可靠估計(reliably measurable)時，按資產類別與是否已認列為資產者(distinguishing between those recognised and those not recognised)，分述所提供資產之市價。
- (5)若金額可可靠估計時，按資產類別與是否已認列為資產者，分述所獲得資產之市價。
- (6)對於所提供或獲得，但無法可靠估計市價之資產的型態作一敘述。
- (7)若金額可可靠估計時，按所發生類別與是否已認列為負債者，分述所產生負債之市價。
- (8)已產生但無法可靠估計市價之負債的型態。
- (9)若需於未來移轉非流動性資產與支付款項的承諾，有關該承諾(commitments)之性質、金額與償付時點。
- (10)因該契約所認列收入與費用之性質與金額。

---

訂之契約。

(11)上述所揭露金額之衡量基礎，包括其主要假設。

(12)該契約所衍生權利義務是否有仍在協議(negotiation)中者。

- 2、所簽訂契約若有因後續權利義務協商，而產生新增資產與負債者，其在確定協議完成年度之年度財務報告中即應揭露該資產與負債之市價。
- 3、若因進一步協議而造成前述所揭露權利義務變動時，對該變動及其前述揭露事項的影響，應在變動發生年度之年度財務報告中加以敘明。
- 4、在每年財務報告中，將所有契約按類別彙述下列資訊：
  - (1)契約類別與公共建設提供者身份是否有所變更。
  - (2)在資產負債表中已認列資產與負債之帳面值，並按資產與負債類別說明。
  - (3)若金額可可靠估計時，按資產類別與是否已認列為資產者，分述資產之市價(至少三年應重新估算一次)。
  - (4)對於所獲得但無法可靠估計市價之資產的型態作一敘述。
  - (5)若金額可可靠估計時，按負債類別與是否已認列為負債者，分述負債之市價(至少三年應重新估算一次)。
  - (6)對於已發生但無法可靠估計市價之負債的型態作一敘述。
  - (7)當年度已認列收入費用的性質與金額。
  - (8)上述所揭露金額之衡量基礎，包括其主要假設。
  - (9)若有因契約變更，致契約類型變動時，對該變更契約的性質及對該類型契約所涉及資產與負債之增減情形。

## (二)現金流量資訊之揭露

- 1、當公共部門因新簽訂「公共建設契約」而確定在未來會產生對經濟效益之控制權或發生需犧牲經濟效益之義務時，其在簽約當年度的年度財務報告，即需對該契約之現金流入量與現金流出量作一揭露說明：
  - (1)按現金流量之變動性，將現金流量按固定現金流量與變動現金流量依下列收付到期時間分類列示：
    - (a)一年內；
    - (b)超過一年至第五年間；

(c)超過五年至第十年間；

(d)十年後。

(2)決定固定現金流量與變動現金流量之主要假設。

- 2、所簽訂契約若有因後續權利義務協議完成而產生權利與義務者，其在確定協議完成年度之年度財務報告中即應揭露上述資料及其影響。
- 3、若因進一步協議而造成前述所揭露權利義務變動時，對該變動及其前述現金流量揭露事項的影響，應在變動發生年度之年度財務報告中加以敘明。
- 4、每年度財務報告應按契約類別報導仍有效契約之現金流量資訊，包括：

(1)按現金流量之變動性，將現金流量按固定現金流量與變動現金流量依下收付到期時間分類列示：

(a)一年內；

(b)超過一年至第五年間；

(c)超過五年至第十年間；

(d)十年後。

(2)決定固定現金流量與變動現金流量之主要假設。

有關該草案所規定應揭露事項，茲將該草案所舉釋例說明列於附錄二。

由於上述揭露要求，僅止於草案階段，因此澳洲政府財務報告目前並未對簽訂公共建設由民間提供契約所產生之權利義務，認列為資產與負債，或作特別揭露。僅有部分地方政府會以敘述性方式(非用金額表達)，說明因契約簽訂所可能發生之或有負債，或在網站上可見到對公共建設契約內容之說明。目前澳洲會計準則委員會正對該100號草案進行修正，預計於2002年發佈一修正草案，以將100號草案對公共部門所規範之揭露事項，擴大範圍至提供公共建設之私部門。

# 第五章 公共事務採 BOT 或 BOO 制之政府 預算定位與財務報導問題之探討

## 第一節 研究方法概述

公共建設由民間機構參與投資與過去純由政府提供之方式，對民眾服務雖無差異，但因服務提供之資金來源方式不同，其在政府會計事務處理上，是否亦應有所改變？本研究目的即在瞭解公共事務採行 BOT 或 BOO 制時，政府會計預算編製與財務報導之處理，期能為此項新的公共事務提供方式提出一可適當供全民監督考核之參考。

本章旨在根據 BOT 制度及國內目前會計審計相關法規架構下，針對公共建設採行 BOT 制，其在政府預、決算制度之定位，與在會計報告之表達進行探討<sup>17</sup>。本研究並進一步將研究問題概分為五個研究議題，包括：

1. BOT 案之辦理，依會計法第三條所規定之政府會計事務應由何機關執行？會計簿籍設置方式為何？政府會計報告之表達為何？
2. 對於非完全自償之 BOT 案，政府補貼或投資部分之支出性質為何？預算之編列方式為何？
3. 政府在 BOT 案所可能面臨之「或有事項」支出，政府預算之處理方式為何？
4. 政府因「強制收買」取得公共建設，其會計簿籍設置方式與入帳金額為何？
5. 當民間機構特許年限終了，公共建設移轉給政府經營，並且未再移轉給其他民間機構營運時，則其會計簿籍設置方式與概括承受資產及負債之會計處理方式為何？

在研究議題的探討上，除以問卷調查方式獲取專家學者之初步看法外，並以專家座談方式進行討論，以對相關問題獲致較一致之結論。在問卷調查部分，將五個研究議題分成 11 個問題，探討其可能

---

<sup>17</sup>. 由於在目前國內政府會計制度架構下，對於 BOT 與 BOO 制所衍生之政府權利義務基本上是無涉資產、負債之衡量認列問題，因此本研究對於 BOT 與 BOO 制之政府會計處理偏重於預算編製與政府會計報告之表達。

的處理方式。其中對政府主計人員、審計人員與學術界<sup>18</sup>分別寄發 20 份問卷，問卷回收情形如表 5-1，問卷內容詳見附錄三。

表 5-1：問卷回函情形

問卷對象	發送份數	有效問卷回收數	有效問卷回函率
主計人員	20	12	60%
審計人員	20	19	95% <sup>19</sup>
學界	20	5	25%
合計	60	36	60%

在專家座談部分則邀請多位實務界<sup>20</sup>對 BOT 案與政府會計具相當經驗與瞭解之人士為與談人，包括(依姓氏筆劃排序)林鴻柱先生(立法院預算中心科長，以下稱林科長)、姚秋旺先生(行政院主計處主計官，以下簡稱姚主計官)、黃永傳先生(行政院主計處會計作業小組副召集人，以下簡稱黃副召集人)、葉宏安先生(行政院公共工程委員會技術處處長，以下簡稱葉處長)、賴森本先生(審計部審計官，以下簡稱賴審計官)，對研究議題進行廣泛性討論，有關座談會紀實詳見附錄四。

## 第二節 BOT 案政府會計事項之執行與記錄

### 一、BOT 案政府會計事務之執行機關

國內對於 BOT 案之辦理，由於並無似澳洲、英國有一統一專責執行機關，而依促參法第五條之規定，政府部門對於辦理 BOT 案之相關機關可有三層級，包括主管機關、主辦機關與由主辦機關授權或委託之實際執行機關。其中行政院公共工程委員會為主管機關，由其負責對各主辦機關及相關業務的協調以及計畫的督導考核。主辦機關則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

<sup>18</sup>.由於政府會計屬會計學之特殊領域，BOT 制度又為國內新引進之作法，因此問卷發函對象基本以較具此方面工作經驗之主計人員與審計人員，學者則為近年曾從事行政院主計處或國科會所委託之政府會計相關研究案者。

<sup>19</sup>.由於審計人員問卷係透過審計部一位科長進行問卷發放與回收，因此回函結果較佳。

<sup>20</sup>.座談會舉辦原亦邀請二位學術界學者，唯會議當日二位學者皆臨時不克出席。

縣(市)政府，負責對民間機構的監督與管理。致於專案之執行，主辦機關可自行執行、授權所屬機關執行或公告委託其他政府機關執行。如國內高鐵案之執行，交通部為主辦機關，但實際執行機關為交通部高速鐵路工程局。

依會計法第三條所訂之會計事務包括：

1. 預算之成立、分配及執行
2. 歲入之徵課或收入。
3. 債權、債務之發生、處理及清償。
4. 現金、票據、證券之出納、保管及移轉。
5. 不動產、物品及其他財產之增減、保管及移轉。
6. 政事費用、事業成本及歲計餘絀之計算。
7. 營業成本與損益之計算及歲計盈虧之處理。
8. 其他應為會計之事項。

則 BOT 案針對會計法所訂相關政府會計事務之辦理應由何機關加以執行，此將牽涉到整體預算資源的配置，與未來執行成效監督考核的責任歸屬。

由會計法第三條規定可知，會計事務起於預算成立，因此預算編製機關應自為整個會計事務之執行機關，但國內目前對於 BOT 案之處理，以垃圾焚化廠興建為例，行政院環保署為主辦機關，但根據「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，環保署係將焚化廠 BOT 案之執行委託予各直轄市政府或縣(市)政府辦理；對於焚化場興建之建設費、操作維護費及地方建設獎勵金等支出，部分由各地方政府自行籌措，部分由環保署補助。因此，政方政府與環保署對於焚化廠皆編列有預算，會計事務之執行主體應為何機關？未來對於焚化廠財產之管理與接收應由何機關辦理較適當？從統一管理考核之觀點，由環保署辦理似較宜；但地方政府為實際執行辦理機關且為與民間契約簽訂機關，未來執行成效與責任認定皆應在地方政府，因此各地方政府亦為焚化廠 BOT 案會計事務執行之適當機關。

對於 BOT 案會計事務究應由何機關執行，表 5-2 列示問卷回答結果。



表 5-2：BOT 案政府會計事務執行機關之問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
由主管機關辦理	0.0%	15.8%	0.0%	8.3%
由主辦機關辦理	25.0%	31.6%	20.0%	27.8%
由主辦機關授權或委託之實際執行機關辦理	66.7%	52.6%	80.0%	61.1%
其他	8.3% <sup>a</sup>	0.0%	0.0%	2.8%

註：a.認應各依權責分工辦理相關會計事務。

由問卷結果可看出不論是主計人員、審計人員與學者，大部分專家皆認為應由主辦機關授權或委託之實際執行機關辦理，此與執行機關實際負責 BOT 案之執行，對工作狀況較瞭解，由其執行會計事項較能掌握預算執行及財物經管之實際狀況有關。但亦有 28% 人士認為應由主辦機關辦理，此與同性質公共建設(如道路興築、焚化廠興建)若由主管機關統籌會計事務之處理當較能收統一管理之效。另有 16% 的審計人員認為應由行政院公共工程委員會統一辦理，但主計人員及學界皆不認為應由主管機關予以辦理，如果未來我國對於所有 BOT 案之辦理統設一專門辦理機關，負責規畫、執行、考核與財源籌措運用，則會計事務之執行當可由該專門機關辦理。

座談會專家對此一問題之看法則因考量重點不同而有不同觀點。葉處長皆認為會計事務的處理應由主辦機關辦理為宜，但促參法規定主辦機關得委託其他機關辦理，從委辦的觀點，會計事務當由被委託機關執行，另外，政府行政體制也是一考量因素。姚主計官則認為會計事務執行機關即為預算編列機關。林科長指出應由預算主管機關辦理，受託機關為協助立場，真正處理機關還是主辦機關。賴審計官認為對於會計事項之處理，可能會因機關立場不同而異，但預算編列機關是一考量依據。

對於 BOT 案之政府會計執行機關問題，本研究認為在我國現有 BOT 案之執行架構下，會計事務之處理，基本上應以預算編列機關為主；若同時有主辦機關與受託實際執行機關同時編列預算執行情形，則按契約簽訂主體加以決定。

## 二、BOT 案之會計簿籍設置方式

如果確立了會計事務的辦理機關，則該機關應如何辦理 BOT 案之會計事務。目前國內政府會計對政務執行之會計簿籍設置方式，並不統一，有些計畫之執行係採設立基金方式辦理，有些則在執行機關之會計簿籍架構下，以計畫項目方式列示。是否需要針對 BOT 案之辦理特設立基金予以管理或逕在辦理機關之原會計簿籍架構下以計畫項目列示<sup>21</sup>。對此一問題，行政院民國八十六年九月八日行政院台孝授字第○八五七一號函訂定之「建立自償性公共建設預算制度推動方案」可為一參考。該「推動方案」之推動基本原則指出，「凡自償率較高之計畫，均優先檢討以鼓勵民間投資為原則，如因性質特殊、民間財力無法獨立負擔或民間無意願投資之自償性計畫，而須由政府辦理或參與投資者，統由編列非營業基金附屬單位預算辦理」。因此，成立非營業基金以附屬單位預算方式辦理為政府對由民間投資參與之自償性公共建設計畫案之財務管理方式。

該「推動方案」並指出，非營業基金為一獨立之財務個體，可自行對外借款，資金運用較為靈活，並能顯示長期回收效益及落實計畫執行機關之財務責任，適合作為政府辦理自償性公共建設預算制度之基礎，以統籌辦理公共建設計畫之建設、營運、維護及自償部分之資金籌措與償還等事宜。並以每一主管機關指定一基金辦理為原則，必要時得設分基金，以明確表達執行機關之財務責任。因此未來中央對於 BOT 案之辦理，係由各目的事業主管機關設一所主管 BOT 案之非營業基金，再於該基金下，依所辦理事業性質之差異，分設「分基金」。

該「推動方案」之實施範圍包括原列於總預算、特別預算及非營業基金預算之計畫，或以後年度所擬新興計畫須由政府辦理者，且自償率達 20% 以上或自償部分之投資金額達 10 億元以上之計畫者；但完全自償之計畫，如全部計畫由民間投資；或部分自償之計畫其非自償部分，由政府編列總預算或特別預算撥付或由政府以補貼利息方式交由民間投資，但自償部分悉數由民間投資者，則不包括在實施範圍中。因此 BOT 案執行若欲成立非營業基金之附屬單位預算係該案對

---

<sup>21</sup>所謂在原會計簿籍架構下處理，是對 BOT 案逕在辦理機關之基金會計架構下，以計畫項目方式列示。

政府需具自償性，且自償金額達一定標準者。至於基金之財源籌措，非自償部分由政府自總預算或特別預算編列預算撥付指定之基金；自償部分則由基金以借款方式籌措。

因此，根據上述說明，可知我國對於 BOT 案辦理，若有需政府投資補貼之建設，且未來政府可獲得自償收入者，主辦機關可以編列非營業基金附屬單位預算方式辦理。是以國內目前有關 BOT 案之處理，基本上即依據此方式處理。以交通部觀光局所主辦之吉貝休閒渡假旅館(BOT 案)、大澎湖國際渡假村(BOO 案)、大鵬灣國家風景區(BOT 案)、金沙灣國際渡假村(BOO 案)等觀光遊憩案，即以在交通部所屬附屬單位預算之「交通建設基金」中設立一附屬單位預算之分預算「觀光發展基金」辦理上述 BOT 專案之相關政府會計事務。而高速鐵路估計政府必須編列約 1,057 億元預算用於辦理高速鐵路規劃設計事宜、政府承諾辦理或協助事項與興建期間監督特許公司執行高速鐵路計畫等。原高鐵相關預算係以特別預算方式編列，現亦在交通部所屬附屬單位預算之「交通建設基金」中設立一附屬單位預算之分預算「高速鐵路相關建設基金」，進行政府對高鐵建設之相關預算執行。

對於 BOT 案會計簿籍設置方式之問題，表 5-3 列示問卷回答結果。

表 5-3：BOT 案之政府會計會計簿籍設置方式問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
在該機關原會計簿籍架構下處理	33.3%	5.3%	40.0%	19.4%
由該機關針對 BOT 個案，個別成立「基金」	41.7%	73.7%	60.0%	61.1%
由該機關統設一單一「基金」方式統籌管理	16.7%	21.0%	0.0%	16.7%
其他	8.3% <sup>a</sup>	0.0%	0.0%	2.8%

註 a：認為涉及政府預算部分才需考慮是否以基金方式處理。

由問卷回函結果顯示，分別有 58%、95%與 60%之主計人員、審計人員與學者贊同對 BOT 案之會計簿籍設置應以設立基金方式處理。僅有 33%、5%與 40%的主計人員、審計人員與學者認為不須特為 BOT 案之辦理另設基金，直接在辦理機關之會計簿籍架構下處理即可。而在設立基金時，分別約有 70%與 78%的主計人員與審計人

員認為採個案個別設立基金方式，而學者亦全部認同此種方式；但此一作法，在未來 BOT 專案很多時，可能造成政府基金數眾多，監督管理困難。僅有 16.7% 的主計人員與 21% 的審計人員看法與目前政府作法一致。

至於座談會專家對此一問題的看法，姚主計官認為對於政府具自償性之 BOT 案，唯有成立基金，才能將 BOT 案之總經費與財源籌措運用的情況完整表達，若僅在主辦機關之會計簿籍架構下，以計畫項目列示，則整個專案之財務報導將不完整。林科長亦贊成應另設立基金管理。但賴審計官提醒，每一個 BOT 案個別設立基金，理想上故可收管理之效，但若 BOT 個案規模較小，或未來個案很多時，將造成基金成立過多，增加行政作業量，因此行政成本亦應同時考量。

對於此一問題，本研究認為可能須依 BOT 案對政府投資部分是否具有自償性而有不同處理方式。若政府投資部分將來可獲得自償收入，則依「建立自償性公共建設預算制度推動方案」之規範，採另設立基金方式辦理，但為避免將來基金設立過多，可由目的事業主管機關統設一基金，下設分基金方式辦理；至於規模較小或政府無法獲得自償收入之 BOT 案，則在主辦機關之原會計簿籍架構下，以計畫項目方式處理。唯目前中央政府總決算報告之編製因分為統制記錄與彙編兩部分，僅在總預算內列有單位預算之機關或基金，其會計報告才納入統制記錄部分；而附屬單位預算之特種基金，其會計報告則採綜合彙編方式辦理。因此附屬單位會計的相關預算執行資訊並未完全包括在總決算的平衡表及歲入歲出簡明對照表中，而是以附屬表的方式加以表達，在資訊重要性的呈現上是較被忽視的，未來對此方面可能須整體考量對附屬單位會計之資訊提供方式。

### (三)BOT 案民間投入經費在政府會計報告之表達

如果採取 BOT 方式提供公共服務是政府施政方針，則在政府會計報告中對於民間投入部分是否需要表達，若需表達則係以入帳處理列於會計報告主要表中，或以附註揭露即可。以高鐵為例，政府須編列 1,057 億元預算，臺灣高鐵公司則須支出工程總經費 3,259 億元，與利息支出 816 億元，建造總經費高達 5,132 億元，則政府會計報告

應如何表達該建設之提供。

在目前會計法第二十九條有關固定項目不列入平衡表之規定下，政府對高鐵之相關支出除屬長期性資產性質，將另在長期性資產帳組中予以記錄外，所有支出皆係直接以當期經費支出數出帳，因此從目前政府會計報告中是無法得知政府投入資源，更遑論對高鐵興建所動用總資源之表達。由於採 BOT 方式辦理之公共建設，其必具有自償性，該自償財源皆是由提供產品或勞務向使用者收費(可能是民間機構或政府收取)而得<sup>22</sup>；將來費率之訂定，興建營運成本必是考慮因素之一，若整體興建營運成本不能完整表達，受全民監督，未來費率之訂定，將難取信於民。此外，預算法第三十四條規定，重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。因此，對於有政府投資之重要 BOT 案，行政部門亦需將整個計畫之財務規劃送至立法機關備查，以供評估監督，此是否意涵未來執行進度與成效亦應整體表達？

依促參法第四條規定，該法所稱民間機構係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；而該民間機構包括有政府、公營事業出資或捐助者<sup>23</sup>。而依預算法第六十八條之規定，中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關得實地調查預算及其對待給付之運用狀況，並得要求下列之人提供報告：

1. 預算執行機關。
2. 公共工程之承攬人。
3. 物品或勞務之提供者。
4. 接受國家投資、合作、補助金或委辦費者。
5. 管理國家經費或財產者。
6. 接受國家預算分配者。
7. 由預算經費提供貸款、擔保或保證者。

---

<sup>22</sup> 依促參法第 49 條之規定，民間機構參與之公共建設屬公用事業者，得參照規劃、興建、營運及財務等成本支出、營運及附屬事業收入、營運年限、權利金之支付及物價指數水準等因素擬訂營運費率標準、調整時機及方式。

<sup>23</sup> 但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。

8.受託辦理調查、試驗、研究。

9.其他最終領取經費之人或受益者。

因此 BOT 專案公司不僅是公共工程承攬人亦可能是接受國家投資、合作、補助金或委辦費者，民間機構有責將其財務報告交付查核。為瞭解整體公共建設計畫之總經費，在民間投入經費數據可得情況下，若能將民間經費納入表達，對於整體計畫成本之監督控管當更有效。

對於 BOT 案民間投入經費在政府會計報告之表達，表 5-4 列示問卷回答結果。

表 5-4：BOT 案民間投入經費在政府會計報告表達之問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
將整個 BOT 案之總經費金額(包括民間與政府投入經費)皆入帳處理	0.0%	26.3%	20.0%	16.6%
政府實際發生經費以入帳處理，民間投入部分以附註揭露表達	75.0%	73.7%	40.0%	69.4%
政府實際發生經費以入帳處理，民間投入部分不須在政府會計報告中表達	16.7%	0.0%	20.0%	8.3%
其他	8.3% <sup>a</sup>	0	20.0% <sup>b</sup>	5.6%

註：a.認為選項(1)或(2)皆可。

b.認為選項(2)或(3)皆可。

由問卷結果可發現，僅有 16.7%的主計人員與 20%的學者認為民間投入部分不須在政府會計報告中表達，審計人員則全數認為應在政府會計報告中表達。至於處理方式，主計人員認為將政府實際發生經費以入帳處理，民間投入部分以附註揭露為宜；審計人員則有 26.3%贊成應將民間與政府投入經費皆入帳表達，學術界亦較傾向將民間投入部分以附註揭露。因此，不論主計人員、審計人員或學者皆贊成民間投入經費亦應於政府財務報告中表達，但以附註揭露為宜。

座談會與談者亦皆認為應將民間投入部分於政府會計報告中表達，且皆認為將民間投入經費入帳處理表達於政府財務報告中較附註揭露為佳。姚主計官認為在成立基金前提下，若整個工程僅以政府出

資額入帳表達，係將工程成本分割成二部分；且未來公共建設移轉回政府，政府財產將突然增加；而從基金觀點，民間出資部分可視為基金之負債，同時增列民間出資部分為資產與負債。林科長則認為基於財務完整表達立場，整個工程經費表達應包括民間與政府部分。且從計劃審議的觀點，立法委員在審議時，會要求知道整個計劃總經費為何？民間出資多少？政府出資多少？以判斷政府出資額是否合理。因此，若僅呈現政府出資部分，或將民間出資以附註表達，可能都無法對整個工程經費有全盤了解。賴審計官亦認為對於民間投入部分可以用或有資產或或有負債的方式，做總額處理。若僅表達政府支出部分，將偏而不全。葉處長則認為從計劃成本觀念，應包括所有支出。但能否歸為政府資產，財產所有權歸屬可能是一考量重點。黃副召集人則認為會計上講求經濟實質重於法律形式，將民間與政府投入經費皆表達是最好的，但入帳「憑證」的問題可能須加以考量<sup>24</sup>。

對於此一問題，本研究認為在提供完整建設營運成本的考量下，應將民間投入成本與政府支出經費一起列入政府會計報告中，至於民間投入部分在政府會計入帳之方式，在 BOT 案成立基金的前提下，其究屬基金之負債或基金之資本來源之一，則可能須視契約性質而定。若未來公共建設為無償移轉，則由民間投入部分為資本，若為有償移轉，則為負債。此外，若將民間投入成本列於政府會計報告中，對於成本的認列衡量基礎可能亦須有所規範，如澳洲即考慮將對參與公共建設之民間機構的財務報告作一規範要求。

### 第三節 政府補貼或投資之支出性質與預算編列

依促參法第 29 條之規定，非完全自償之 BOT 案，對於非自償部分，主辦機關可補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部；因此在 BOT 案中，政府仍有可能發生須編列預算支出。本節對該項利息補貼或投資支出之性質與預算編列方式做一探討。

#### (一) 政府補貼或投資部分之支出性質

依預算法第十條之規定，政府支出按其性質可分為經常門與資本

---

<sup>24</sup>這可能也是何以問卷回函主計人員皆認為同民間投入經費入以附註揭露表達的原因。

門，預算法第二十三條亦規定，政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。則政府對於 BOT 案之利息補貼或投資建設之一部，其支出性質應屬資本支出或經常支出，此將牽涉到未來此部分資金需求，政府可否以舉債方式支應；且若其為資本門支出，在目前長期性資產分列原則下，尚可能須列入機關之長期性資產帳組中。

依促參法施行細則第 33 條之規定，主辦機關就公共建設非自償部分投資其建設之一部，其方式為：

- 1.由主辦機關興建後，交由民間機構經營或使用。
- 2.併由民間機構興建，經主辦機關勘驗合格並支付投資價款取得產權後，交由民間機構經營或使用。

而依促參法施行細則第 35 條對於主辦機關補貼民間機構所需貸款利息之規定，限定該貸款用途係支應民間機構興建、營運公共建設所需中長期資金為限。但不包括土地購置成本所需貸款金額。

依據現行預算編製辦法中，「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」之規定，凡用於對國內外民間企業之投資支出、補助地方政府用於資本性之支出、委託研究與補助捐贈私人團體用於資本性之支出者之支出屬資本門支出。因此上項政府投資建設之一部之支出，依促參法施行細則之規定因係用於公共建設之興建，且主辦機關可獲得產權，因此該支出自屬資本門經費支出。但利息補貼部分因包括對民間機構在興建與營運階段之利息補貼，而依照財務會計準則利息支出得資本化之規定，只有興建期之利息支出才可資本化，營運期間利息支出則為期間費用。因此政府在 BOT 案之利息補貼支出性質，在經、資門分類上是否亦應考慮此一規定。表 5-5 列示 BOT 案政府補貼或投資之支出性質問卷回答結果。

由問卷結果可知，主計人員較傾向於將利息補貼歸屬為經常門支出，投資建設之一部列為資本門支出；但分別有 58%與 60%之審計人員與學者認為二種支出方式皆應屬資本門支出；而有 10.5%與 20%之審計人員與學者，認為二種支出皆屬經常門支出。因此在支出性質上，專家間對於利息補貼部分究應列經常門或資本門支出之看法並不一致。



表 5-5：BOT 案政府補貼或投資建設支出性質之問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
均列為經常門支出	0.0%	10.5%	20.0%	8.3%
均列為資本門支出	33.3%	57.9%	60.0%	50.0%
利息補貼屬經常門支出，投資建設之一部為資本門支出	58.3%	31.6%	20.0%	38.9%
其他	8.3% <sup>a</sup>	0.0%	0.0%	2.8%

註 a：視情況而定。

在座談會與談者觀點方面，姚主計官認為對此一問題，應站在 BOT 案成立基金並編製附屬單位預算的立場思考，才有意義。若在公務機關單位預算的編製觀點，經資門分類可能不是很重要。從商業會計觀點，興建階段不論利息補貼或投資皆應資本化，但在營運階段，若仍有投資情事，則其仍為資本支出，利息補貼則應為經常支出。目前政府預算對經常支出編列較謹慎，係因預算法規定，經常支出不可超過經常收入所致。黃副召集人則指出依預算編製辦法規定，投資屬資本門支出，補貼屬經常支出<sup>25</sup>。未來在預算編製時，有關此方面之觀念，可能需再釐清，以配合財務會計之規範。林科長認為以商業會計觀點，興建中的利息資本化，營運期為經常門，這樣的處理基本上是正確的。國內目前預算編製辦法對經資門的劃分是按費用性質分類，這樣的劃分方式不是很恰當，應按計畫的型態劃分。以 BOT 為例，其為一專案型計畫支出，因此在此一計畫下所有支出，不論其支用的用途為何，都應列為資本門。

本研究認為對於政府在 BOT 制中利息補貼或投資建設之支出性質，依促參法施行細則第 33 條之規定，投資建設部分因可取得所有權，故該支出屬於資本門支出，當無問題；但利息補貼部分依財務會計準則利息資本化之規定，可能須視補貼期間而定，在公共建設興建階段，民間機構之利息支出若符合資本化條件者，則政府補貼亦為資本性支出，若民間可將利息支出资本化之期間已結束，則政府之利息

<sup>25</sup>.這也是為什麼主計人員大都認為利息補貼屬經常門，投資屬資本門的原因。

補貼亦應歸為經常門支出。

## (二)利息補貼或投資金額之預算編列方式

目前國內政府預算係採中程預算方式加以規劃編列，而依預算法第五條之規定，按經費支用期間不同，經費可分為三類：

1. 歲定經費：以一會計年度為限。
2. 繼續經費：依設定之條件或期限，分期繼續支用。
3. 法定經費：依設定之條件，於法律存續期間按年支用。

另依預算法第 8 條之規定，「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。」而所謂「未來承諾之授權」依預算法第 7 條之規定，「稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。」預算法第十三條亦規定，「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來之承諾。」因此，根據上述預算法之相關規定，對於跨年度或多年期之施政計畫，立法機關得為一次審定計畫，由行政機關分年執行，最長可編列達四個會計年度之繼續經費。

政府基於施政需要所核定之公共建設計畫，為提高民間投資誘因，依促參法第 29 條規定，於無法完全自償時，得就其非自償部分，由政府補貼該項公共建設投資所需貸款利息或投資其建設之一部。促參法施行細則第三十四條亦規定主辦機關應於先期計畫書中，將擬定補貼利息或投資建設之方式及上限，並載明於公告。因此主辦機關為順利推動民間參與公共建設之實際需要，於招商議約就公共建設非自償部分予以補貼利息或投資建設之一部，係政府對民間機構有關融資之承諾事項。若此部分融資承諾可獲立法院之支持，以繼續經費方式支用，對 BOT 案執行與預算資源之規劃當更有效率。

表 5-6 列示有關利息補貼或投資金額預算編列方式之問卷回答結果。

表 5-6：BOT 案政府利息補貼或投資金額預算編列方式之問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
依每年補貼或投資金額，逐年編列預算	8.3%	10.5%	0.0%	8.3%
利息補貼依每年金額，逐年編列；投資部分採繼續經費預算方式編列	41.7%	36.8%	60.0%	41.7%
利息補貼與投資金額皆採繼續經費預算方式編列	50.0%	52.6%	40.0%	50.0%
其他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

問卷回函結果顯示，分別有 92%、90%與 100%之主計人員、審計人員與學者認為投資部分應採一次編列多年，分年支用之繼續經費預算方式編列；但利息補貼部分則並無共識，分別有 50%、48%與 60%之主計人員、審計人員與學者認為利息補貼採分年編列預算即可<sup>26</sup>。

座談會專家對此一問題看法為，林科長指出預算法雖有繼續經費的編製規定，但實務上則未採用，目前是採逐年編列，逐年審議方式，實務運作與法令規定間仍有落差。姚主計官則認為此一問題重點不是在預算的編製而是須要立法院審議通過。賴審計官認為預算法第五條另有法定經費的規定，也許可從法律存續期間的觀點來切入此一問題。

本研究認為，從預算編製與審議效率，不論是利息補貼或投資建設之一部，這些金額在契約簽定時，通常都已確定在某一範圍內，為減少專案執行之不確定性，降低專案公司所面臨之風險，穩定專案公司之投資信心，對於政府承諾之補貼或投資，在預算編製與審議上，若能採一次審議，分年支用的方式，當更能展現政府之誠意與支持度。

<sup>26</sup>.此可能與前一問項，對於利息補貼部分是否屬資本門支出之看法分歧有關。

## 第四節 BOT 案政府「或有事項」支出 之報導與預算編列

依促參法第 52 條與第 53 條之規定，BOT 案之興建或營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失等遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，政府得予強制接管營運；此外，在 BOT 案中，政府通常亦會有最低營運收入或利率之保證等契約承諾事項。因此，BOT 案之辦理，政府未來可能會有不確定之經費支出發生。

依預算法第九條之規定：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明，其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」因此，依促參法得強制接管機制，將使政府在未來有不確定之支出，在政府預算編列採中長期規劃方式下，對於或有事項確定發生所產生預算需求，其預算編列時點應為何時方足以因應，亦是在採行 BOT 專案時，政府部門須預先規劃者。

以高速鐵路「興建營運合約」為例，臺灣高鐵於興建期間因施工進度嚴重落後、工程品質重大違失，或經主管機關認定嚴重影響高速鐵路興建營運且情節重大者等，致臺灣高鐵違反興建營運合約且由主管機關撤銷興建營運許可時，其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，交通部應報請主管機關強制收買之。此一強制收買機制，承擔收買價金上限不得超過工程總經費 3,259 億元；另為確保銀行債權，亦訂有收買價金在扣除必要費用、損害賠償金及利息等金額後，強制收買價金不會低於銀行授信額度(2,800 億元)。此一因強制收買之契約約定，導致政府面臨了將來可能需花費 3,259 億元以收買高鐵之相關設施。表 5-7 即為目前在中央政府因應預算法第九條之規定於預算書附表「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表」中對此一「應強制收買」事項之說明。

表 5-7：中央政府總預算因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表

中央 政 府 總 預 算					
因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表					
中華民國九十年度 單位：新台幣千元					
機關名稱	保 證 事 項			保證金額	備 註
	項 目	關係機構	發 生 條 件		
交通部	臺灣南北 高速鐵路 興建營運 合約	台灣高速 鐵路股份 有限公司	臺灣高速鐵路股份有限公司(乙方)於興建期間因施工進度嚴重落後、工程品質重大違失，或經主管機關認定嚴重影響高速鐵路興建營運且情節重大者等，致乙方違反興建營運合約且由主管機關撤銷乙方興建營運許可時，其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，甲方(交通部)應報請主管機關強制收買之。	325,900,000	當乙方完成興建且其均為必要且堪用時，弦制收買金額上限如列數。

對於因擔保、承諾事項在政府財務報告之表達，美國、紐西蘭與澳洲等先進國家政府會計之作法大致與我國相似皆係在平衡表(資產負債表)外另編製明細表說明，而紐西蘭與澳洲則更進一步按期間加以列示，以顯示政府未來一年可能需付諸實現之支出。至於因或有事項可能造成之支出，紐澳皆採不入帳但以附表揭露說明方式處理，美國則在支出發生可能性很大，金額可合理估計時採入帳認列，否則即按財務會計準則或有事項之處理，以附註揭露或不揭露方式處理。

表 5-8 為 BOT 案「或有事項」支出在政府會計報告報導與預算編製之問卷回答結果。由問卷分析可發現，大部分審計人員(84%)與學者(60%)認為不論發生機率為何，皆需表達說明，但有 42%的主計人員則認為俟發生機率極高時再說明；至於預算編列時點，主計人員與學者絕大多數認為俟事情確定發生後，再編列預算，但亦有 42%的審計人員採較保守態度，認為在發生機率極高時，即應編列預算。

表 5-8：BOT 案政府「或有事項」支出之報導與預算編製問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟發生機率極高時，再編列預算	0.0%	42.1%	20.0%	25.0%
不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算	50.0%	42.1%	40.0%	44.4%
俟發生機率極高時，再在政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算	41.7%	15.8%	40.0%	27.8%
其他	8.3%	0.0%	0.0%	2.8%

座談會專家在此一問題觀點：林科長指出，站在立法院監督的觀點政府所可能面臨之「或有事項」支出，應為不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算。畢竟，計畫有何問題與潛在風險，還是需讓國會知道。姚主計官認為高鐵所列 3,259 億，顯然是一上限，但卻不是一個一直皆會發生的金額，因此以此金額列示的意義並不大。另外預算法第九條「可能」的程度究應如何界定未來可能需要加以釐清。賴審計官則提出，以商業會計對或有事項的處理，俟事情確定，再編列預算可能會有時間落差的問題，因此不論發生機率為何，皆在每年政府預算書中說明，並俟事情確定發生再編列預算的處理，可能是比較不僵化的處理方式。葉處長亦認為 BOT 案或有事項的發生可能會有段醞釀期，因此等到事情確定發生後，再編列預算應仍可行。黃副召集人則補充說明，預算法第九條係提到對未來事項應揭露而非編列預算<sup>27</sup>，而為因應預算法第九條之規定，主計處曾定義過何謂擔保、保證、契約？哪些應在預算書中表達<sup>28</sup>。

<sup>27</sup>. 因此主計人員偏向俟確定後再編列預算。

<sup>28</sup>. 依行政院主計處 87 年 12 月 31 日所召開「政府因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出之表達方式」研商會議之決議，所謂「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出者」之定義，對公務機關而言，凡依照「政府發展經濟社會向國外借款及保證條例」、「政府對民營

對於 BOT 案中，政府所面臨或有事項之出之會計處理，本研究在會計報告表達的部分可依照財務會計按發生可能性高低與金額能否合理估計作入帳、揭露或不揭露之處理，而在符合財務會計或有事項入帳之情況時，即發生損失可能性很高，金額可合理估計時，即應編列預算。

## 第五節 BOT 案政府取得公共建設之會計處理

在 BOT 契約模式下，特許期間終了公共建設所有權將移轉給政府，但若發生「促參法」第 52、53 條強制接管之情形，政府亦可因強制接管權之行使而取得公共建設。有關政府取得公共建設之會計處理，本節分「強制接管」與「特許權期滿移轉」二種情況探討。

### 一、「強制接管」取得公共建設

政府若依促參法第 53 條行使強制接管權利，可能是有償接管或無償接管；取得之公共建設，可能尚在興建中，或已在營運期，若該公共建設未再移轉給民間，則在政府接手興建營運的情況下，對該建設之會計處理方式為何？表 5-9、5-10 分別為該建設尚在興建期或已在營運期，其會計簿籍設置方式之問卷回函結果。

表 5-9：「強制接管」取得公共建設會計簿籍  
設置方式之問卷結果--興建期

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
在原會計簿籍架構下處理	25.0%	26.3%	0.0%	22.2%
由原執行會計事項之機關另設立「資本計畫基金」處理	58.3%	68.4%	80.0%	66.7%
其他	16.7%	5.3%	20.0%	11.1%

重大經濟基本建設事業借款保證監督辦法」及「獎例民間參與交通建設條例」規定，以國庫或相關機關為保證人，擔負各機關或公私企業向國內外借款或交通建設之興建、營運保證責任，可能造成未來會計年度支出之或有負債者。對國營事業與非營業基金，則係因辦理保證、受委託簽發憑證等業務，依一般公認會計原則須附註揭露可能造成未來會計年度支出之或有負債者。

表 5-10：「強制接管」取得公共建設會計簿籍設置方式之問卷結果—營運期

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
在原會計簿籍架構下處理	0.0%	21.1%	0.0%	11.1%
若屬營業性質，則由執行會計事項之機關設立「營業基金」方式處理；若屬非營業性質，則由執行會計事項之機關設立「作業基金」方式處理	100.0%	78.9%	100.0%	88.9%
其他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

大部分專家對於政府因強制收買所取得之公共建設，不論其是在興建期或營運期，認為皆應由執行會計事項之機關另設立基金予以管理，至於基金設立類別，則視性質，分設「資本計畫基金」、「營業基金」或「作業基金」方式處理。由此一問卷結果與第二節對 BOT 案會計簿籍設立問題可知，大部分專家學者皆認為對 BOT 案執行應以設立基金的方式予以管理。

政府若因「強制接管」取得公共建設，在成立基金的前提下，則該基金之資產與資本(或創立基金)之入帳金額，應如何決定？表 5-11 為問卷回答結果。

表 5-11：「強制接管」取得公共建設入帳金額之問卷結果

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
以取得時民間機構投入成本作為入帳金額	0.0%	10.5%	40.0%	11.1%
以取得時政府已投入經費總額作為入帳金額	25.0%	42.1%	0.0%	30.6%
以取得時民間機構投入成本與政府投入經費總額作為入帳金額	75.0%	47.4%	60.0%	58.3%
其他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

政府因強制接管取得公共建設，可能是以無償或有償方式接管，在另設立基金予以管理的情形下，該基金之資產與資本(或創立基金)



之入帳金額，應如何決定？大部分主計人員(75%)與學者(60%)認為應以取得時民間機構投入成本與政府投入經費總額作為入帳金額，但亦有 25%主計人員與 42%的審計人員認為以取得時政府已投入經費總額作為入帳金額，因此在此一入帳金額的決定上與第二節有關民間機構投入成本究應否列帳結果相對照可發現，將民間投入成本列計表達於政府會計報告之作法無論在計畫興建期或政府因強制接管取得，皆獲得大多數專家學者之認同。

## 二、特許年限終了公共建設移轉

當特許年限終了，公共建設移轉給政府經營，並且未再移轉給其他民間機構營運時，則其會計簿籍設置方式與所取得資產之會計處理方式為何？茲分移轉取得之公共建設是否須加以營運管理予以討論。

### (一)取得公共建設不須加以營運管理

政府在特許年限終了取得公共建設所有權時，若該建設不須加以營運管理(如道路、橋樑不再收費)，自無另設立基金予以管理之必要，但在目前政府財產經營紀錄的架構下，是否需列入接管機關之財產目錄中，或不須作任何會計處理；若須列入財產帳中，則其入帳金額應為何？

對於 BOT 案政府在特許年限終了取得公共建設不須加以營運管理時之政府會計處理方式，表 5-12 列示問卷回答結果。

分別有 83%、95%及 100%主計人員、審計人員與學者認為應記入接管機關之財產帳中，以茲管理；僅有 17%與 5%的主計人員與審計人員，認為在公共建設不須經營管理下，接管機關亦不須作任何帳務處理。至於入帳金額的決定上，分別有 67%及 79%之主計與審計人員認為應以移轉時市價為入帳基礎，但學者則較認為以民間機構與政府投入經費總額列記即可。

### (二)取得資產須加以經營管理

當特許年限終了，公共建設移轉給政府經營，若取得公共建設須加以營運管理，其會計簿籍設置方式，自應視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式管理，但其資產與資本(或創立基金)之入帳金額如何決定？表 5-13 列示問卷回答結果。

表 5-12：BOT 案特許年限終了公共建設移轉政府會計處理  
方式之問卷結果--取得資產不須加以營運管理

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
以民間機構投入成本直接記入該接管機關財產帳中	0.0%	10.5%	0.0%	5.6%
以民間機構投入成本與政府投入經費總額記入該接管機關財產帳中	16.7%	5.3%	60.0%	16.7%
以移轉時市價直接記入該接管機關財產帳中	66.6%	78.9%	40.0%	69.4%
不需作會計處理	16.7%	5.3%	0.0%	8.3%
其他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

表 5-13：BOT 案特許年限終了公共建設移轉政府會計處理  
方式之問卷結果--取得資產須加以營運管理

問卷選項	主計人員	審計人員	學界	合計
視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以民間機構投入成本作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以政府投入經費總額作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額	8.3%	15.8%	0.0%	11.1%
視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以民間機構投入成本與政府投入經費總額作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額	33.3%	15.8%	60.0%	27.8%
視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以移轉時市價作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額	58.3%	68.4%	40.0%	61.1%
其他	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

與前一問項結果相類似，大部分主計人員與審計人員皆傾向以移轉時市價為入帳基礎，但學者則較認為以民間機構投入成本與政府投入經費總額即可。

整體而言，本研究認為不論因「強制接管」或「特許期限終了」取得公共建設所有權，對於尚在興建、營運之公共建設，皆應以設立基金方式處理後續建設、營運工作之執行；而基金資產之金額，則在「強制接管」時，以取得時民間機構投入成本與政府投入經費總額作為入帳金額；在「特許年限終了」時，則以移轉時市價或民間機構投入成本與政府投入經費總額，作為資產之入帳金額，但市價因有認定問題，可能還是以民間與政府總投入經費為宜。至於「基金」資金來源面的表達，則視契約情況將民間機構投入成本與政府投入經費總額作為基金與資本(或創立基金)之金額；或將民間機構投入成本列為「基金」負債，政府投入經費總額列為基金與資本(或創立基金)之金額。

## 第六章 結論與建議

為促進社會經濟發展，厚植產業基礎，提升國民生活品質及公共服務水準，多年來政府施政無不以充實基礎建設，推動各種重大公共建設為重點。然民國八十年代初期起，因財政收支逆轉產生財政困難，加以土地取得困難、公共工程發包不順、行政作業緩慢及規劃設計延誤等因素，政府公共建設投資大多未能如期推展。為突破近年來推動公共建設所遭遇之困難，並藉由公共建設民營化，引進民間充沛資源與活力及民間企業經營效率，以減輕政府財政負擔，及提升公共工程之品質與效率，積極促進民間參與公共建設，遂成為目前政府推動公共建設之主要施政政策。

政府施政程序包括：規劃、執行與考核，對照於以數字表達政府施政活動之政府會計事務，即為預算、會計與決算；因此預算為政府施政計畫之表達，會計程序記錄施政執行過程，決算報告顯示之預算執行結果，則為施政成效考核之依據。會計法修正草案新增之第三條即明定政府會計之目標為：

- 1、協助管理及施政計畫之訂定。
- 2、嚴密控制預算之執行。
- 3、提供完整可靠之財務資訊。
- 4、表達財力狀況及資源運用之績效。
- 5、保障資產之安全。
- 6、便利財務責任之確認及審計業務之行使。

促進民間參與公共建設如果是政府施政計畫之一環，則有關 BOT 案執行結果之表達將有助於未來對該類施政計畫管理與訂定之參考；而儘管在 BOO 模式中政府可能未動用任何政府財力資源，但政府在監督職責下，財務責任之確認亦是在推動此一模式過程中需加以釐清。因此，公共事務採行 BOT 或 BOO 方式提供時，在政府會計之處理上，可能無法在減輕政府支出之情況下，而有所省略，反應思索如何將其在現有政府會計制度架構下予以表達，現有政府會計制度是否應加以調整，以更能彰顯不同的政府施政效能。

## 第一節 研究結論

本研究旨在對公共事務採行 BOT 或 BOO 制時，政府因與民間機構簽訂相關公共事務之提供或興建營運合約所可能發生支出，該支出在政府預決算制度之定位，及對於由 BOT 或 BOO 制所提供之公共服務，政府會計報告應如何報導，才能彰顯政府之施政績效，以達成會計法修正案第三條所揭櫫之政府會計目標。

在研究進行上，本研究除先對 BOT 制之理論與我國 BOT 制之發展概況做一探討外，並就政府會計之特色與世界先進國家公共建設之政府會計處理方式進行瞭解，以為研究我國政府推行 BOT 制，政府會計在預決算編製與會計報告報導方式相關問題之參考。

公共事務引進民間參與提供，雖已蔚為世界潮流，但受到政府組織及體制不同的影響，對此一不同施政方式，各國之推行方式並不一，有些國家係採設立專責機關統籌辦理 BOT 制之相關事務，如英國、澳洲；有些國家則由各事務主管機關各自辦理。在政府相關預算資源之補助提供上，有些國家係採專案立法，以確保政府補助經費之穩定性，如美國、日本，有些國家則是 BOT 案之政府補助經費需求仍需與一般建設經費共逐預算資源。至於政府會計之處理方面，各國對 BOT 制之政府會計處理程序皆沒有特別規定，因此，除非有政府預算之補助，各國在政府會計報告中對於民間提供之公共建設，皆未予以特別說明表達，而對於政府補助部分亦只循一般政府補助之會計處理程序，在政府會計報導上並未採專案報導。惟澳洲會計研究基金會之公共部門會計準則委員會曾在 1999 年 12 月發布第 100 號草案「其他部門提供公共建設之契約—揭露之要求」，「Arrangements for the Provision of Public Infrastructure by Other Entities-Disclosure Requirements」，以作為公共部門透過契約簽訂將公共建設交由私部門或其他公共部門提供時，其財務報告應行揭露資訊之規範，包括應揭露與該契約有關之相關資產、負債及現金流量資訊；在揭露方式上，並按新簽訂案件及所有已簽定案件之彙總予以敘明。然該號公報草案因對資產、負債衡量上之困難，至今仍未通過採行。

為瞭解國內專家學者對公共事務採行 BOT 或 BOO 制在政府會計處理上之看法，本研究進一步透過問卷調查與專家座談會舉辦，以對

相關問題獲致可能之解決方式，茲將研究結果彙述如下。

### 一、BOT 案政府會計事項之執行與記錄

國內對於 BOT 案之辦理，由於並無似澳洲、英國有一統一專責執行機關，而依促參法第五條之規定，政府部門對於辦理 BOT 案之相關機關可有三層級，包括主管機關、主辦機關與由主辦機關授權或委託之實際執行機關。因此 BOT 案針對會計法所訂相關政府會計事務之辦理應由何機關加以執行，此將牽涉到整體預算資源的配置，與未來執行成效監督考核的責任歸屬。

對於 BOT 案之政府會計執行機關問題，本研究認為在我國現有 BOT 案之執行架構下，會計事務之處理，基本上應以預算編列機關為主，若同時有主辦機關與受託執行機關同時編列預算執行情形，則按契約簽訂主體加以決定。

### 二、BOT 案之會計簿籍設置方式

目前國內政府會計對政務執行之會計簿籍設置方式，並不統一，有些計畫之執行係採設立基金方式辦理，有些則在執行機關之會計簿籍架構下，以計畫項目方式列示。是否需要針對 BOT 案之辦理特設立基金予以管理或逕在辦理機關之原會計簿籍架構下以計畫項目列示。行政院民國 86 年訂定之「建立自償性公共建設預算制度推動方案」指出，非營業基金為一獨立之財務個體，適合作為政府辦理自償性公共建設預算制度之基礎，以統籌辦理公共建設計畫之建設、營運、維護及自償部分之資金籌措、償還等事宜。並以每一主管機關指定一基金辦理為原則，必要時得設分基金，以明確表達執行機關之財務責任。是以國內目前有關 BOT 案之處理，基本上即依據此方式處理。如交通部所屬附屬單位預算之「交通建設基金」中下設「觀光發展基金」與「高速鐵路相關建設基金」。

本研究認為 BOT 案之會計簿籍設置方式可能須依 BOT 案對政府投資部分是否具自償性而有不同處理方式。若政府投資部分將來可獲得自償收入，則依「建立自償性公共建設預算制度推動方案」之規範，採另設立基金方式辦理，為避免將來基金設立過多，則由目的事業主管機關統設一基金，下設分基金方式辦理；至於規模較小或政府無法獲得自償收入之 BOT 案，則在主辦機關之原會計簿籍架構下，以計

畫項目方式處理。

### 三、BOT 案民間投入經費在政府會計報告之表達

如果採取 BOT 方式提供公共服務是政府施政方針，則在政府會計報告中對於民間投入部分是否需要表達，若需表達則係以入帳處理列於會計報告主要表中，或以附註揭露即可。

本研究認為在提供完整建設營運成本的考量下，應將民間投入成本與政府支出經費一起列入政府會計報告中，至於民間投入部分在政府會計入帳之方式，在 BOT 案成立基金的前提下，其究屬基金之負債或基金之資本來源之一，則可能須視契約性質而定。此外，若將民間投入成本列於政府會計報告中，對於成本的認列衡量基礎可能亦須有所規範，如澳洲即考慮將對參與公共建設之民間機構的財務報告作一規範要求。

### 四、政府補貼或投資部分之支出性質

政府對於 BOT 案之利息補貼或投資建設之一部，其支出性質應屬資本支出或經常支出，此將牽涉到未來此部分資金需求，政府可否以舉債方式支應；且若其為資本門支出，在目前長期性資產分列原則下，尚可能須列入機關之長期性資產帳組中。

本研究認為對於政府在 BOT 制中利息補貼或投資建設之支出性質，依促參法施行細則第 33 條之規定，投資建設部分因可取得所有權，故該支出屬於資本門支出，當無問題；但利息補貼部分依財務會計準則利息資本化之規定，可能須視補貼期間而定，在公共建設興建階段，民間機構之利息支出若符合資本化條件者，則政府補貼應可歸為資本性支出，若民間可將利息支出资本化之期間已結束，則政府之利息補貼亦應歸為經常門支出。

### 五、利息補貼或投資金額之預算編列方式

目前國內政府預算係採中程預算方式加以規劃編列，而依預算法第五條之規定，按經費支用期間不同，經費可分為歲定經費、繼續經費與法定經費；對於 BOT 案政府利息補貼與投資建設之一部的支出，其預算編製應採何種方式較佳。

本研究認為，從預算編製與審議效率，不論是利息補貼或投資建

設之一部，這些金額在契約簽定時，通常都已確定在某一範圍內，為減少專案執行之不確定性，降低專案公司所面臨之風險，穩定專案公司之投資信心，對於政府承諾之補貼或投資，在預算編製與審議上，若能以「繼續經費」觀念，採一次審議，分年支用方式，當更能展現政府之誠意與支持度。

#### 六、或有事項之報導與預算編列

對於 BOT 案中，政府所面臨或有事項支出之會計處理，本研究認為在會計報告表達的部分可依照目前財務會計之規定，按發生可能性高低與金額能否合理估計分為入帳、揭露或不揭露之處理；而在符合財務會計或有事項入帳之情況時，即發生損失可能性很高，金額可合理估計時，即應編列預算。

#### 七、BOT 案政府取得公共建設之會計處理

有關政府在 BOT 案中取得公共建設之會計處理方式，本研究認為不論因「強制接管」或「特許期限終了」取得公共建設所有權，對於尚在興建、營運之公共建設，皆應以設立基金方式處理後續建設、營運工作之執行；而基金資產之金額，則在「強制接管」時，以取得時民間機構投入成本與政府投入經費總額作為入帳金額；在「特許年限終了」時，則以移轉時市價作為資產之入帳金額，但市價若有認定困難時，則以民間與政府總投入經費為宜。至於「基金」資金來源面的表達，則視契約情況將民間機構投入成本與政府投入經費總額作為基金與資本(或創立基金)之金額；或將民間機構投入成本列為「基金」負債，政府投入經費總額列為基金與資本(或創立基金)之金額。

## 第二節 研究建議

根據上述研究結論，本節旨在對我國公共事務採行 BOT 或 BOO 方式辦理時，有關政府預決算之編製及財務報導方式，除依專案執行各階段提出建議外，並對政府會計相關法規規定與後續研究提出建議。

### 一、BOT 或 BOO 專案之預決算編製與財務報導內容之建議



政府推動民間參與公共建設之執行策略，乃在「政府最大審慎」的原則下，鼓勵「民間最大參與」，以求達到最佳成果。依據促參法之規定，BOT 或 BOO 專案如未具完全自償能力時，政府得就非自償部分予以補貼，且該項補貼應循預算程序辦理，有關政府預決算之編製及財務報導方式，依專案執行之前置作業期、興建施工期、營運維護期與移轉期四階段，分述如下。

#### (一)、預算編製

##### 1.前置作業階段：

- (1)各主辦或主管機關基於社會經濟發展需要而提出相關中長程施政計畫時，應於計畫研擬階段就財務可行性、經濟效益、可施工性、環境影響、土地取得進行審慎評估。對於具自償性之計畫應儘量徵詢民間參與之意願，評估其是否適用促進民間參與公共建設法辦理。
- (2)公共建設計畫經審議擬採 BOT 或 BOO 專案進行時，其中如涉政府經費或資產使用，應依據「中央政府中程計畫預算編製辦法」納入中程計畫預算之實施範圍，以為政府整體預算資源分配規劃之考量。
- (3)公共建設經核示以 BOT 或 BOO 方式辦理起，主辦機關即應依預算法第三十四條之規定製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，送立法院備查。
- (4)BOT 或 BOO 專案經核示後，若有政府需應行配合辦理事項或有促參法第二十九條主辦機關需補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部的情形時，其符合「建立自償性公共建設預算制度推動方案」實施範圍之公共建設，應依性質成立「資本計畫基金」或「作業基金」以辦理後續預算作業；不為該「推動方案」實施範圍之公共建設，其預算編列則在普通基金以計畫項目方式編列。
- (5)BOT 或 BOO 專案政府需應行配合辦理(包括土地徵收取得與相關設施興建)或補貼與投資事項之預算，其涉多年期者，應採繼續經費觀念方式編列，依預算法第三十九條之相關規定編製。若政府部門整體經費支出已確定者，則全部經費應採一次審議，逐年依期程編列支用；政府部門整體經費支出若尚不確定時，則可採四年審議

一次，逐年依期編列支用。

(6)前項所述預算編列作業應在專案合約議約完成或已行成共識後著手編列。

## 2.興建施工期

(1)本段期間政府支出應按專案合約所規定之政府需補貼或投資金額，依其期程編列預算。

(2)專案合約中若有政府為民間機構融資保證或其他擔保情事，而保證事項有可能發生時，應依預算法第九條之規定，在預算書中說明；若保證事項已非常有可能造成政府之支出時，應即著手依最可能保證支出金額編列預算。

## 3.營運維護期

(1)本段期間政府支出應按專案合約所規定之政府需補貼或投資金額，依其期程編列預算。

(2)本段期間政府部門若有收入產生，應依預算法第十四條之規定，逐年編列歲入預算。

(3)專案合約中若有政府為民間機構融資保證或其他擔保情事，而保證事項有可能發生時，應依預算法第九條之規定，在預算書中說明；若保證事項已非常有可能造成政府之支出時，應即著手按最可能保證支出金額編列預算。

## 4.移轉期

(1)公共建設若在特許年限終了，採有償移轉予政府者，主辦機關應視其經費需求時程進行預算編列，其屬多年期者應納入中程計畫預算之規劃。

(2)公共建設若係因發生促參法第五十三條情事，發生強制接管時，強制接管所需經費支出，政府應考量財政與預算狀況，採動支預備金或以補辦預算或追加預算方式支應。

(3)政府部門取得公共建設若仍需持續經營者，應依預算法相關規定，逐年編列歲入、歲出預算。

## (二)、財務報導內容

為使公共建設之經費得以完整呈現，在不改變現有政府會計報告之認列與表達方式下，本研究建議在現有會計報告中另以專項附註方

式揭露公共建設採 BOT 或 BOO 制之相關建設經費全貌。

#### 1.前置作業期

公共建設業經核定以 BOT 或 BOO 方式辦理時，自核定當年至議約完成前之各會計年度會計報告中應由主辦機關提供整體建設之相關資訊予主管機關彙總報導，包括預計計畫總經費，民間預計投入經費、政府需負擔經費總額、政府現有財產撥用情形等相關資訊。此階段政府若已從事相關建設投資或用地取得等前置作業，其預算已編列數額及執行情形，亦應加以說明表達。

#### 2.興建施工期

(1)BOT 或 BOO 專案議約完成，進入興建施工期後，應揭露最後議約之相關建設經費資訊，並依民間機構及政府部門按下列時程予以說明建設經費預計及實際投入情形。

- A.本年度預計及實際投入經費
- B.累計已投入經費
- C.未來一年預計投入經費
- D.未來第二至五年預計投入經費總額

(2)專案合約中若有政府為民間機構融資保證或其他擔保情事，而保證事項有可能發生時，應即在會計報告中揭露說明可能影響；若保證事項已非常有可能發生時，應即在會計報告中揭露政府部門最高可能保證支出及預算編列情形。

#### 3.營運維護期

(1)由於公共建設採 BOT 或 BOO 方式辦理時，多涉及向使用者收費之情形，為使使用者瞭解費率之合理性，應揭露下列資訊：

- A.已投入建設經費總額，並按民間機構與政府部門分列。
- B.本期營運成本及營運收入。
- C.已實現之相關開發利益。

(2)專案合約中若有政府為民間機構融資保證或其他擔保情事，而保證事項有可能發生時，應即在會計報告中揭露說明可能影響；若保證事項已非常有可能發生時，應即在會計報告中揭露政府部門最高可能保證支出及預算編列情形。

#### 4.移轉期

- (1)移轉接收資產之市價(或估計剩餘價值)與有償移轉之金額。
- (2)移轉之建設若具營運價值，每年所發生之營運收入與營運成本。
- (3)移轉之建設若無營運價值，但仍需維護管理者，每年因維護所發生之成本。

## 二、對政府會計相關法規規定之建議

### (一) 對 BOT 案政府會計制度之近期改進建議

在現有政府會計架構下，短期內政府會計制度可作下列調整：

- 1、對於資本支出之財產記錄，應有完整規範。在 BOT 專案中，有些公共建設係屬於具有地域性者，如垃圾焚化廠、污水處理廠，這些設施常牽涉到中央補助地方之資本支出，對於財產記錄，究應由中央或地方記錄？目前似無一明確規範，致可能發生中央、地方皆無紀錄之情形。對於 BOT 案所涉及之財產記錄，建議應統由主辦機關辦理。
- 2、BOT 專案契約中政府常提供許多保證，如最低營運收入保證、融資貸款擔保、利率匯率保證等，且由於契約執行期限長，執行過程中又面臨許多不確定因素，致政府在專案中可能之權利與義務亦有很高不確定性。依預算法第九條：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明，其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」對於該「可能」究應如何界定？表達金額的決定？應予明確釐清，俾使 BOT 專案契約中，政府對民間機構之承諾所可能造成政府部門未來或有性支出，得以於適當時機編列於預算報告。
- 3、BOT 案由於有其個案特性，政府主計人員在處理該類案件之會計處理時，應對該個案可能產生之政府權利義務有所瞭解，因此建議加強對專案相關人員在 BOT 專案相關法規與實務運用之訓練。
- 4、由於公共事務所涉事項廣泛，政府因 BOT 案所產生之權利與義務，亦隨專案契約內容而有異，在目前尚未有對政府權利義務之相關會計處理規範下，應以附註說明方式，充分揭露表達政府可享有效益與相對之義務，以便於政府預算編列與對資源運用績效之評核。

## (二)對 BOT 案政府會計制度之長期改進建議

- 1、目前中央政府總會計報告之編製係分為統制記錄與彙編兩部分，對附屬單位預算之特種基金，其會計報告係採綜合彙編方式辦理。如果未來對 BOT 案之預算定位仍是在目前預算體制下，則其未來相關財務資訊將是以附屬表的方式加以呈現，其在資訊重要性的表達上是較被忽視的，未來對此方面可能須整體考量對附屬單位會計之資訊提供方式。
- 2、政府會計之各項處理終究應有一完整政府會計準則可依循，目前國內亦已成立「政府會計共同規範審議委員會」，希建立政府會計處理之共同準則。鑑於未來政府可能會有更多 BOT 專案之推動，建議該審議委員會應積極對有關 BOT 案之相關政府會計處理準則加以規範，或許可思考將 BOT 案之政府會計處理，完全獨立於政府會計處理之架構，對於資產、負債之認定衡量與報導，採商業會計之處理模式。
- 3、依預算法第五條及第三十九條之規定，我國已有「繼續經費」預算編列之相關法源，而依照「政府公共建設計畫先期作業實施要點」及「中央政府中程計畫預算編製辦法」之規定，目前我國中長期公共建設計畫預算編列基本上亦已有「繼續經費」觀念之應用，但此僅於行政部門之預算編製階段，在立法部門之預算審議實務上仍未貫徹採用。對於 BOT 案政府補助或投資部分之預算編列，建議預算審議機關對該部分預算審議應落實預算法第三十九條對「繼續經費」預算編製與審議之規定，於計畫執行之初，即對計畫總經費及分年分配數，一次立法審議完成，未來如原分年分配額度未擬變動時，則依序編入各該年度預算即可，不再加以審議，以降低專案執行之風險並展現政府之支持度。

## 三、後續研究建議

- 1、本研究並未對 BOT 案政府可能產生權利義務是否應認列為資產與負債的問題作一探討，未來可對此一方面問題進一步研究。政府透過契約簽定將屬於政府經辦之事務轉由民間辦理，其中常涉許多權利義務之承諾，如垃圾焚化廠採 BOT 辦理時，政府可能保

證未來垃圾最低提供量及承諾支付垃圾處理費，因此一旦垃圾焚化廠興建完成後，政府履行承諾之義務即已存在，但同時也獲得垃圾清理之能力，此時，是否應同時認列垃圾獲處理之權利與義務為資產與負債？若應認列，其衡量基礎為何？未來可進一步探討。

- 2、BOT 專案之採行，不論其是否涉及政府預算投入或資產撥用，皆為政府公共服務之提供；而公共建設要能邀集民間企業參與，財務誘因是主要關鍵，因此，BOT 專案通常是具有自償性，且常需採使用者付費方式，對於 BOT 案服務之提供是否具效率、收費是否合理？是為民眾所關切者。為瞭解整個建設興建營運全貌並評估其運作績效，在會計報導上是否採以 BOT 專案為報導個體較佳，及其可能遭遇問題為何，未來可加以探討。
- 3、BOT 專案執行能否成功，財務的支援是一主要影響因素，BOT 專案若涉及政府之補貼與經費之投入，如何降低政府在 BOT 專案應投入預算之不確定性，避免 BOT 專案之政府預算與政府其他預算支出共同競逐總體預算資源，是為政府擬大力推動民間參與公共建設專案所需思考者。依我國目前相關預算法規之規定，雖然已有中長期預算編列要點，但此只限於預算資源的初步分配考量，真正預算確立仍需由立法院審議通過。儘管預算法亦有繼續經費預算之編列規定，但目前預算法審議實務上並未遂行，且在中長期預算編列，與繼續經費審議多仍有時程上限制，如以四年期為一考量，此與 BOT 專案動則數十年之政府承諾顯難配合。政府在 BOT 專案之預算需求若需經年審議，將增加 BOT 專案執行之風險性，因此為展現政府之支持度，對於 BOT 專案涉及政府預算之情形時，建議可仿美日之作法採取專案立法方式，以保障 BOT 專案政府經費在整體政府預算資源分配之優先性與確定性。

## 參考文獻

### 一、中文部分：

- 1.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，國立台灣大學商學研究所碩士論文，民國 86 年 6 月。
- 2.王明慧，引進 BOT 模式與獎參條例招標作業的應用，今日會計季刊，第 70 期，民國 87 年 3 月，pp96-101。
- 3.行政院研究發展考核委員會，從高速鐵路及國際金融大樓兩案之經驗檢討 BOT 制度之設計，民國八十九年六月。
- 4.李怡宗、張廣宏，政府採取 BOT 所面臨會計問題之初探，公營事業評論，第一卷第四期，民國 88 年 11 月。
- 5.林宗德，國際港埠運用 BOT 民營化之研究兼論招標審標作業規範，國立臺灣海洋大學航運管理學研究所碩士論文，民國 86 年 6 月。
- 6.林嬋娟、鄭如孜，政府基金別報表與合併報表之比較研究，行政院主計處委託研究計畫，民國 90 年。
- 7.胡仲英，BOT 理論與實務-兼論我國 BOT 政策之推動，財團法人孫運璿學術基金會，民國 88 年 8 月。
- 8.胡展華，專案融資之研究-以 BOT 專案為例，國立臺灣大學財務金融研究所碩士論文，民國 85 年 6 月。
- 9.姚乃嘉，BOT 專案之執行與風險分析，高速鐵路 BOT 工程國際研討會，民國 85 年 12 月。
- 10.陳欽洲，BOT 計畫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，民國 85 年 6 月。
- 11.許清豐，BOT 模式下投資環境的風險管理-以台灣投資環境為例，國立台灣大學商學研究所碩士論文，民國 85 年 6 月。
- 12.張廣宏，政府採取 BOT 所面臨會計問題之初探，國立中正大學會計研究所碩士論文，民國 88 年 6 月。
- 13.程銘俊，以 BOT 方式興建污水下水道可行性之初步探討，國立中央大學土木工程學研究所碩士論文，民國 86 年 6 月。
- 14.黃璽鳳、陳慧君，以 BOT 方式推動捷運建設之法令架構芻議，住都月刊，第 127 期，民國 86 年 6 月，pp26-38。
- 15.劉順仁，加強政府會計資訊有用性之研究，行政院主計處委託研究計

畫，民國 88 年。

16.劉憶如、王宇文、黃玉霖，BOT 三贏策略，民國 89 年 1 月。

17.鍾啟椿，交通建設 BOT 案政府對民間造成之風險分析-以中正捷運線為例，國立交通大學交通運輸研究所碩士論文，民國 86 年 6 月。

## 二、英文部分：

1.Australian Accounting Standards Board，Exposure Draft ED 100  
”Arrangement for the Provision of Public Infrastructure by Other  
Entities-Disclosure Requirements” 1999.

2.Australian Accounting Research Foundation (AARF), Discussion Paper  
No.17 “Financial Reporting of Infrastructure and Heritage Assets by Public  
Sector Entities, 1992.

3.\_\_\_\_\_， Preliminary Views:  
Private Sector Provision of Public Infrastructure：Accounting by Public  
Sector Entities for “BOO” and “BOOT” Arrangements, 1997.

4.Burns, J.P.A., 1987, “Assets Management and Replacement in Government”,  
paper presented to the National Government Accounting Conference, Perth,  
Australia.

5.David A. K. & P.N. Fernando, ”The BOT option: Conflicts and  
compromises” Energy Policy, Vol.23, No.8, pp.669-675, 1995.

6.Freiwald U.R.，”BOT Technique for Infrastructure Development”，The Asian  
Development Bank Paper, July 1994.

7.Governmental Accounting Standards Board (GASB), Research Report  
“Infrastructure Assets: An Assessment of User Needs and  
Recommend-ations for Financial Reporting, 1986.

8.\_\_\_\_\_， Statement No.34：Basic  
Financial Statements and Management’s Discussion and Analysis for State  
and Local Government, 1999.

9.Mautz, R.K. ”Financial Reporting: Should Government Emulate Business?”,  
Journal of accountancy, Vol.152, No.2, 1988, pp.53-60.

10.Pallot, J., ”Infrastructure Accounting for Local Authorities: Technical  
Management and Political Context”， Financial Accountability  
&Management, Vol.13, August 1997, pp. 225-242.



12. Robert L.K. Tiong, "BOT Project : Risks and Securities.", Construction Management and Economics, Autumn, 1990.
13. Tam C.M., "Build-operate-transfer model for infrastructure developments in Asia: reasons for successes and failures", International Journal of Project Management Vo.17, No.6, pp.377-382, 1999.

(三)參考法規

1. 中央政府中程計畫預算編製辦法
2. 民間參與公共建設申請與審核作業注意事項
3. 促進民間參與公共建設法
4. 促進民間參與公共建設法施行細則
5. 建立自償性公共建設預算制度推動方案
6. 政府公共建設計畫先期作業實施要點
7. 會計法
8. 會計法修正草案
9. 預算法
10. 鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案
11. 獎例民間參與公共建設條例
12. 獎勵民間參與國軍眷村改建投資興建住宅社區辦法

## 附錄一：PSASB 之 Preliminary Views 內容介紹與釋例

澳洲會計研究發展基金會所屬之公共部門會計準則委員會 1997 年出版「民間機構提供公共建設—公共部門對 BOO 與 BOOT 契約之會計處理初步意見」(Private Sector Provision of Public Infrastructure : Accounting by Public Sector Entities for “BOO” and “BOOT” Arrangements--Preliminary Views)一書，所研究問題與對研究問題所提出之初步意見及釋例說明。

主題	研究問題	初步意見
計 劃 範 圍	1. 本計劃是否應只談論 BOO 和 BOOT 之契約？	本計劃將只涵蓋為 BOO 和 BOOT 類型之契約而非所有與公共部門簽訂之契約。
	2. 本計劃所涵蓋個體 (entities) 為何？	適用於受澳洲會計準則委員會所規範之公共部門。
	3. 對於公共部門間所簽訂之 BOO 和 BOOT 契約是否亦包括在此計劃適用範圍？	本計劃只適用於公共部門與民間機構之契約。
	4. 本計劃是否只包括揭露議題？如果不是，是否應包括認列與衡量問題？	本計劃在有關「衡量」的觀念性架構尚未建立之前，不特別談論現存會計準則尚未規定之衡量問題；但將提出在現存會計準則下對 BOO 與 BOOT 契約有關衡量問題之涵義。
	5. 本計劃範圍是否應包括因保證或擔保賠償事項所產生之義務？	應包括在 BOO 和 BOOT 契約下，公共部門因保證和擔保賠償事項所產生之義務。
BOO 和 BOOT	6. 是否需要在現有會計準則外，另設會計處理準則？	針對 BOO 和 BOOT 契約有關的財務報導問題，在現有會計準則下，尚需要有額外的揭露指引規範。

契約之會計準則	7. BOO 和 BOOT 契約所產生的會計問題是否需另外設立會計準則？	有關 BOO 和 BOOT 契約所產生的會計問題需另訂準則規範。
資產和負債辨認問題	8. 若引用現有會計準則時是否有需作修正之處？  9. 在 BOO 和 BOOT 契約下，對於資產負債的認列是否應依下列條件判斷： (1) 風險和經濟效益是否存在； (2) 參與個體之權利義務。	本研究計劃將 AAS 第 17 號公報「租賃會計處理」在公共部門應用於 BOO 和 BOOT 契約時作一檢討。  資產和負債之認列仍應依 SAC 第 4 號公報「財務報表組成要素之定義與認列」之規範，而非視哪一個體承受主要的風險和經濟效益，即判斷標準仍為： (1) 獲得或犧牲經濟效益可能性很大。 (2) 金額可可靠的估計。
有關 SAC 第 4 號公報之應用	10. 因 BOO 和 BOOT 契約所產生之資產和負債是否採淨額認列？  11. BOO 和 BOOT 契約中有關固定且不可取銷 (firm and enforceable) 之租賃契約，是否應修正 AAS 17「租賃會計處理」之規定而認列資產和負債？	資產和負債應分別認列表達。  BOO 和 BOOT 契約財務報導之會計準則對於因固定且不可取銷之租賃契約所產生之權利義務認列應修正 AAS 17「租賃會計處理」之規定，包括： (1) 公共部門應持續認列在租期屆滿後對租賃物之使用或處份權利，而非在租期屆滿收回時才認列； (2) 對於銷售型租約，應在租期開始時即按市價與帳面值差額認列損益。

<p>12.因勞務或產品等供應契約 (supply contracts) 的簽訂所產生的權利義務，是否應認列為資產與負債？</p>	<p>若該契約是固定且不可取銷的，則在符合下列二條件下，即應認列資產與負債：</p> <p>(1)契約訂有不履約的嚴厲賠償規定，且當一方片面解約時，合約的供應規定仍非常有可能繼續執行。</p> <p>(2)資產與負債的金額能可靠衡量。</p>
<p>13.公共部門對於下列事項的會計處理為何？</p> <p>(1)移轉固定資產給民間部門使用一段期間；</p> <p>(2)未來收到固定資產的權利，包括移轉所有權。</p>	<p>移轉固定資產供民間使用時，需降低資產的帳面值，並認列移轉所喪失未來經濟效益的損失；但契約期滿收回資產若尚有未來經濟效益時，該部分則應持續認列為資產。</p> <p>在 BOOT 契約中未來公共建設移轉時，若為有償移轉給公共部門時，則在契約簽定時，即應認列相關資產與負債，當：</p> <p>(1)移轉所帶來經濟效益非常可能發生。</p> <p>(2)金額可可靠的決定。</p>
<p>14.因保證或擔保賠償事項所產生之權利義務是否應認列為資產負債？</p>	<p>因擔保所產生的義務在下列二條件同時存在時，應認列為負債：</p> <p>(1)犧牲未來經濟效益可能性非常高。</p> <p>(2)金額可可靠的估計。</p>
<p>15.BOO 和 BOOT 契約是否可引用 AAS 19 號公報「聯合投資權益會計處理 (Accounting for Interests in Joint Ven-tures)」之規定？</p>	<p>BOO 和 BOOT 契約與 AAS 19 對聯合承攬契約的定義並不盡然相同，但相同處仍可引用於 BOO 和 BOOT 契約的會計處理。</p>

	<p>16.公共部門應如何表達因 BOO 和 BOOT 契約的簽訂，將提供產品或勞務並向使用者收費的權利，移轉給民間機構執行的情形？</p>	<p>(1)若公共部門之前曾認列相關收費權利為資產時，則應降低該資產帳面值，以反映已喪失的未來經濟效益；</p> <p>(2)若之前未將相關收費權利認列為資產，則因移轉權利所能獲得的收益，應認列為收入。</p> <p>降低資產或認列收入的時點為：</p> <p>(1)移轉權利發生的可能性很大；</p> <p>(2)金額可可靠的決定。</p>
<p>衡 量 問 題   BOO 和 BOOT 契 約 所 產 生 的 資 產 與 負 債</p>	<p>17.因 BOO 和 BOOT 契約所產生的資產與負債，其金額應如何決定？</p>	<p>依 AAS 第 21 號公報「取得資產的會計處理 (Accounting for the Acquisition of Assets)」和 UIG Abstract 第 6 號「取得的會計處理—延遲支付現金 (Accounting for Acquisition-Deferred Settlement of Cash Consideration)」規定，按所取得之成本加以決定。</p>
	<p>18.撥用土地給民間機構使用，是否應將其認列為換取民間服務之成本？</p>	<p>撥用的土地使用權市價，應視為所獲得勞務或商品之成本之一。</p>
	<p>19.當整批取得資產時，取得時應如何衡量個別資產價值？</p>	<p>將取得成本按個別資產之相對市價比分攤至各資產。</p>
	<p>20. 犧牲以前未認列為資產之權利或效益，是否屬資產取得成本之一？</p>	<p>犧牲未認列為資產之權利或效益的市價，應屬於資產之取得成本之一。</p>

21.租賃資產和租賃負債應如何衡量？	依 AAS 第 17 號之規定衡量。
22.貨幣和非貨幣性資產的公平價值應如何決定？	應收款項以適當折現率折現決定；非貨幣性資產若有活絡交易市場，則為其市價，否則應以可靠的方式估計。
23.取得設施或服務的權利應否提列折舊？	取得設施或服務的權利若已認列為資產時，則應提列折舊以反應未來經濟效益的耗用。
24.長期性公共建設在認列為資產後，是否應重新評價？	鼓勵定期評價。
25.資產進行重新評價所產生價值的增減應如何處理？	依 AAS 第 10 號公報「非流動性資產重估價的會計處理 (Accounting for the Revaluation of Non-current Assets)」規定處理，即： (1)增值時貸記權益科目「Asset Revaluation Reserve」，但若之前該資產曾因價值降低而認列損失時，則應先將已認列損失彌平； (2)資產價值降低時，先沖抵「Asset Revaluation Reserve」，不足時，再列為損失。
26.公共部門因 BOO 和 BOOT 契約所提供保證或對擔保賠償之金額應如何衡量？	將保證或擔保賠償之金額按可能須付款時之借款利率予以折現之現值。

	27.公共部門對於其他負債應如何衡量？	貨幣性負債依發生時之借款利率予以折現之現值；非貨幣性負債則以取得時之公平價值衡量。
應有揭露	28.一般目的之財務報告對BOO和BOOT契約是否有需額外揭露事項？	<p>在簽訂契約當年所發佈之財務報告應以附註說明下列事項：</p> <p>(1)對BOO和BOOT契約作一陳述，包括契約期限與主要約定事項。</p> <p>(2)按資產、負債分類揭示相關公平價值：</p> <p>(a)所放棄(given up)資產，包括未認列為資產之收費權利的移轉；</p> <p>(b)因契約所產生之負債。</p> <p>(3)所取得資產之公平價值，按資產類別列示。</p> <p>(4)對公平價值無法決定之資產作一說明，包括放棄或取得之資產。</p> <p>(5)未認列為負債的保證或可能擔保賠償之性質，及估計可能的金額。</p> <p>(6)資產與負債的衡量基礎。</p>

### 釋例一：環保署與民間機構簽訂垃圾焚化廠之 BOO 契約

1996 年初環保署與民間機構 A 公司簽訂一 30 年垃圾焚化廠 BOO 契約。自 1996 年起 A 公司提供每年 62,000 噸的垃圾焚化量，環保署則需支付垃圾處理費，契約簽定時每年處理費為 \$1,500,000,000，以後每年處理費則按 2% 調升，因此，1996 年底實際需支付金額為 \$1,530,000,000，30 年的垃圾處理購買價值為 \$17,139,700,460 (按 10% 折現率折現)。垃圾焚化廠用地係由環保署所提供並依每年 \$13,200,000 租金租予 A 公司；30 年期滿後 A 公司可再續租 30 年，在契約簽定時土地市價等於帳面值約 \$132,000,000。A 公司興建所需資金除自有資金外並發行由財政部所擔保之債券。垃圾焚化場的興建營運必須符合相關法令的規定，若無法符合時，環保署得強制接收，但環保署需概括承受所有資產負債。

#### 環保署會計分錄

##### (1) 簽訂垃圾焚化購買合約

1996/1/1	權利—垃圾焚化服務	17,139,700,460	
	應付合約款		17,139,700,460

##### (2) 年底支付垃圾處理費

1996/12/31	利息費用	1,713,970,046	
	現金		1,530,000,000
	應付合約款		183,970,046

##### (3) 每年攤銷垃圾焚化服務

XXXX/12/31	攤銷費用	571,323,349	
	權利—垃圾焚化服務		571,323,349

##### (4) 土地租予 A 公司

1996/1/1	應收租賃款	124,435,271	
	土地		124,435,271



(5) 收取租金攤銷應收租賃款

1996/12/31	現金	13,200,000	
	應收租賃款		756,473
	利息收入		12,443,527

(6) 財政部分錄

在擔保損失發生可能性很高時

保證損失	XXX	
應付保證賠償款		XXX

財務報表

環保署

比較性資產負債表

(單位：\$1,000)

	1996/1/1	1996/12/31	2007/12/31	2008/12/31	2024/12/31	2025/12/31
資產						
應收租賃款	124,435	123,679	108,259	105,884	12,000	0
權利—垃圾 焚化服務	17,139,700	16,568,377	10,283,820	9,712,497	571,323	0
土地	7,560	7,560	7,560	7,560	7,560	7,560
其他資產	110,150,300	115,657,815	188,394,394	197,814,114	355,245,727	373,008,013
資產合計	127,421,995	132,357,431	198,794,033	207,640,055	355,836,610	373,015,573
負債						
應付契約款	17,139,700	17,323,670	18,024,404	17,886,434	2,470,038	0
其他負債	22,030,060	23,131,563	37,678,879	39,562,823	71,049,145	74,601,603
負債合計	39,169,760	40,455,233	55,703,283	57,449,257	73,519,183	74,601,603
權益						
累積盈餘	88,252,235	91,902,198	143,090,750	150,190,798	282,317,427	298,413,970
負債與權益合計	127,421,995	132,357,431	198,794,033	207,640,055	355,836,610	373,015,573

環保署			
營運表			
(單位：\$1,000)			
	1996 年	2008 年	2025 年
收入			
利息收入	12,444	10,826	\$ 1,200
其他收入	13,235,743	20,821,375	37,301,557
收入合計	13,248,187	20,832,201	37,302,757
費用			
利息費用	1,713,970	1,802,440	247,004
攤銷費用	571,323	571,323	571,323
其他費用	10,598,549	16,665,933	29,842,206
費用合計	12,883,842	19,039,696	30,660,533
本期賸餘	364,345	1,792,505	6,642,224

### 環保署

#### 1996 年財務報告附註

#### 附註 10：

##### 與民間機構簽訂垃圾焚化契約

本署與財政部及民間機構 A 公司簽訂垃圾焚化廠之 BOO 契約，自 1996 年起 30 年間，A 公司將提供每年 62,000 噸之垃圾焚服務。

##### 用地租約

A 公司焚化廠興建於本署所屬土地，本署以租約方式按市值租予 A 公司，每年租金 \$13,200,000，30 年租金按 10% 折現率折現現值為 \$124,435,271，已認列為應收租賃款並同時降低土地價值。

##### 垃圾處理費

依契約規定每年 A 公司應提供 62,000 噸垃圾焚化處理，第一年的處理費為 \$1,530,000,000，以後每年則按 2% 調升，未來應付垃圾處

理費按 10%折現總額為\$17,139,700,460。

### 市價考量

簽訂購買垃圾焚化處理服務對本署資產負債之影響如下：

產生負債	
應付契約款	\$ 17,139,700,460
放棄資產	
土地	124,435,271
合計	<u>\$ 17,264,135,731</u>
取得資產	
權利—垃圾焚化服務	\$ 17,139,700,460
應收租賃款	124,435,271
合計	<u>\$ 17,264,135,731</u>

### 資產負債重新評價

設若 2008 年(契約第 13 年)環保署重新評價與契約有關之資產負債：

(a) 依目前其他垃圾焚化廠處理費估計，A 公司未來所提供垃圾焚化服務市價應為\$12,000,000,000，帳面值為\$10,283,820,276。

(b) 折現率由 10%升為 12.5%。

則環保署在 2008 年應作會計處理：

(1) 調升垃圾焚化處理之價值

2008/12/31 權利	1,716,179,724
資產重估增值	1,716,179,724

(2) 折現率調升對負債之影響

2008/12/31 應付契約款	3,012,379,767
負債重估利得	3,012,379,767

## 與傳統做法比較

### 資產負債表

(單位：\$1,000)

	1996/12/31		2008/12/31		2025/12/31	
	傳統做法	初步意見	傳統做法	初步意見	傳統做法	初步意見
資產						
應收租賃款	0	124,435	0	105,884	0	0
權利—垃圾焚						
化服務	0	17,139,700	0	9,712,497	0	0
土地	132,000	7,560	132,000	7,560	132,000	7,560
其他資產	110,150,300	110,150,300	197,814,113	197,814,113	373,008,013	373,008,013
資產合計	110,282,300	127,421,995	197,946,113	207,640,054	373,140,013	373,015,573
負債						
應付契約款	0	17,139,700	0	17,886,434	0	0
其他負債	22,030,060	22,030,060	39,562,823	39,562,823	74,601,603	74,601,603
負債合計	22,030,060	39,169,760	39,562,823	57,449,257	74,601,603	74,601,603
權益						
累積盈餘等	88,252,240	88,252,235	158,383,290	150,190,797	298,538,410	298,413,970
負債權益合計	110,282,300	127,421,995	197,946,113	207,640,054	373,140,013	373,015,573

	1996		2008		2025	
	傳統做法	初步意見	傳統做法	初步意見	傳統做法	初步意見
收入						
利息收入	0	12,444	0	10,826	0	1,200
租金收入	13,200	0	13,200	0	13,200	0
其他收入	13,235,743	13,235,743	20,821,375	20,821,375	37,301,557	37,301,557
收入合計	13,248,943	13,248,187	20,834,575	20,832,201	37,314,757	37,302,757
費用						

利息費用	0	1,713,970	0	1,802,440	0	247,004
攤銷費用	0	571,323	0	571,323	0	571,323
垃圾處理費	1,530,000	0	1,940,410	0	2,460,909	0
其他費用	10,598,549	10,598,549	16,665,933	16,665,933	29,842,206	29,842,206
費用合計	12,128,549	12,883,842	18,606,343	19,039,696	32,303,115	30,660,533
本期賸餘	1,120,394	364,344	2,228,232	1,792,504	5,011,642	6,642,224

## 釋例二：衛生署與民間機構簽訂癌症醫療照護中心之 BOOT 合約

1995 年初衛生署與民間機構 A 公司簽訂一癌症醫療照護中心之 BOOT 合約，該合約載明自 1995 年起 A 公司應從事於癌症醫療照護中心之興建，並於 1996 年興建完成開始提供醫療服務。A 公司除提供衛生署每日至少 20 床醫療照護服務外，並可開放對一般民眾營運。衛生署則應每年支付 A 公司醫療設施使用費，醫療設施使用費的計算係包括醫療照護中心之興建成本、營運維護成本，與 A 公司應得利潤，簽約時之醫療設施使用費訂為\$12,120,000，以後每年則按 2% 調升，因此第一年(1996 年)之醫療設施使用費為\$12,362,400，25 年醫療設施使用費現值為\$131,130,856(折現率為 10%)。除醫療設施使用費外，環衛生署並應按病床使用數支付醫療服務費用，每床 \$400，並依每年 2% 幅度調升，在簽約時估計每年應支付總額為 \$2,920,000(1996 年時則已調升為\$2,978,400)，25 年總現值為\$31,592,582(折現率為 10%)；但衛生署估計平均每日病床需求數約為 25 床。

A 公司對於衛生署指定到院醫療的病患需依衛生署核定價格收費，自費病患的收費，則不受衛生屬限制，但衛生屬可決定每日自費病患的上限。另外當自費病患收入超過衛生署指定病患之收入時，衛生署與 A 公司將均分超額利潤，其中

$$\text{超額利潤} = \text{超額收入} - \text{變動服務成本}$$

$$\text{超額收入} = \text{自費病患醫療收入} - \text{衛生署指定病患醫療收入}$$

此外，衛生屬保證 A 公司為該地區唯一授權准予提供該癌症醫療照護服務的機構。

A 公司所提供醫療設施品質如不能符合衛生署之要求時，此契約將自動終止；而醫療服務品質不佳持續達 3 個月以上時，衛生屬有權終止契約。但若衛生署片面修改契約內容，A 公司有權提出巨額賠償要求。

癌症醫療照護中心係建於衛生署所屬土地上，土地帳面值為 \$8,000,000，市價 \$10,000,000。衛生署將土地使用權以每年 \$1,000,000 租予 A 公司，25 年租金合計現值為 \$9,077,040(折現率為 10%)，約為

土地市價 90%，衛生署仍保有該土地所有權，因此土地帳面值降低 90%。A 公司所興建醫療設施估計可使用 40 年，25 年後(2020 年)將無償移轉給衛生署，估計移轉時醫療設施市價值\$45,000,000。

#### 衛生署會計分錄

##### (1) 出售 25 年土地使用權

1996/1/1 應收租賃款	9,077,040	
土地		7,200,000
出租土地利得		1,877,040

##### (2) 對剩餘 10% 土地進行評價

1996/1/1 土地	208,560	
資產重估準備		208,560

##### (3) 收到土地租金

1996/12/31 現金	1,000,000	
應收租賃款		92,296
利息收入		907,704

##### (4) 認列將來所收到醫療設施有關價值

1996/1/1 權利—接收醫療設施	45,000,000	
權利—使用醫療設施		86,130,856
應付醫療設施契約款		131,130,856

##### (5) 年底支付醫療設施使用款

1996/12/31 利息費用	13,113,086	
現金		12,362,400
應付醫療設施契約款		750,686

(6)攤銷醫療設施使用權利		
1996/12/31	攤銷費用	3,445,234
	權利—使用醫療設施	3,445,234
(7)購置醫療服務		
1996/1/1	權利--醫療服務	31,592,582
	應付醫療服務款	31,592,582
(8)每年支付醫療服務款		
1996/12/31	利息費用	3,159,258
	現金	2,978,400
	應付醫療服務款	180,858
(9)攤銷醫療服務權利		
1996/12/31	攤銷費用	1,263,703
	權利-醫療服務	1,263,703
(10)購買額外服務		
1996/12/31	醫療服務費用	731,850
	現金	731,850

#### 財務報告附註

##### 附註 8:

##### 由民間機構提供癌症醫療照護設施與服務之契約

本署與 A 公司於 1995 年初簽訂一癌症醫療照護設施之 BOOT 契約，契約期限計 25 年。本署需支付醫療設施使用費與醫療服務提供費，醫療設施自 1996 年起開始提供營運，並在 2020 年底移轉給本署。

##### 用地租約

癌症醫療照護設施係興建於本署所有土地上，採有償撥用方式提



供給 A 公司使用。依土地市價計算，A 公司每年需支付\$1,000,000 土地使用費，因此土地帳面值已按出售土地使用權價值降低，並同時認列應收租賃款。

#### 權利

25 年後接收醫療設施的權利(包括建物與土地)係按 25 年後接收時市價所決定。有關醫療服務權利的金額係按 10%折現率所決定。本署對於 A 公司未提供任何保證。

#### 市價考量

##### 產生負債

應付醫療服務負債	\$ 31,592,580
應付醫療設施使用負債	131,130,856

##### 移轉資產

土地使用權	9,077,040
-------	-----------

合計	<u>\$ 171,800,476</u>
----	-----------------------

##### 取得資產

醫療設施(在 2020 年移轉)	\$ 45,000,000
應收租賃款	9,077,040
權利--醫療設施使用	86,130,856
權利--醫療服務	31,592,582

合計	<u>\$ 171,800,476</u>
----	-----------------------

#### 政府特許承諾

本署承諾在契約期間內，A 公司為本地區唯一可提供癌症醫療照護服務之機構。

#### 未認列資產

本署與 A 公司訂有利潤分享協定，當自費病患收入超過衛生署指定病患之收入時，衛生署與 A 公司將均分超額利潤。由於該項服務在當地是一項新服務，因此在契約簽定時，尚無一可靠的利潤估計方式，由於無法估計該項利潤之金額，故該項資產尚未認列。

重新評價

設若 2014 年(契約第 19 年)土地重新估價，值\$10,000,000

2014/1/1 土地 9,000,000

資產重估準備 9,000,000

## 附錄二：AAS 第 100 號草案釋例

澳洲會計研究基金會之公共部門會計準則委員會在 1999 年 12 月發布第 100 號之公共部門會計準則草案「Arrangements for the Provision of Public Infrastructure by Other Entities-Disclosure Requirements」規定應揭露事項釋例說明。

### A 市能源局

#### 財務報告附註

2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日

#### I、會計政策說明

##### (d) 公共建設契約

因公共建設契約簽訂所產生之資產與負債，除非屬融資型租賃型態，否則皆不予認列。公共建設契約所發生租賃事件，其會計處理皆按「租賃會計準則」公報之規定辦理。因契約簽訂所產生現金收付之權利與義務在契約簽訂時並不認列為資產與負債，而俟實際現金收付發生時方予認列。

因契約簽訂所認列之資產與負債，在財務報表中表達係以歷史成本為基礎；相關市價則是每 3 年決定一次，但財務報表中並不予以認列。

#### VIII、能源局與其他機構簽訂電力供應契約

##### (a) 2004 年 6 月 30 日已簽訂之契約

能源局已與許多私人機構與其他政府之公共部門簽訂電力供應合約。本期並與一民營電力供應商新力公司簽訂電力供應契約。

早期與其他機構所簽訂之電力供應合約，係以租賃方式將能源局所擁有之電廠租予其他民間機構營運。近年來則採由與民間機構簽訂電廠之 BOO 契約，由業者負責電廠之興建，並擁有與經營電廠之所有權；而能源局則承諾每年購買電力數，電力購買價格則隨物價水準調整，若實際購買電力數超過承諾購買量時則另外計價。

#### 資產與負債

電力契約的簽訂若是將能源局所屬電廠設施移轉給民間業者營運時，該電廠之土地則採租賃方式在電力契約期限間租予民間機構，此土地租約係屬營業租賃。若契約期滿電廠所有權需移轉給能源局時，則該契約視同營業租賃性質，能源局仍認列對該電廠之所有權利。但早期屬融資型租賃之契約，則將應收租賃款認列為資產，並同時降低帳列電廠設施金額。

下表列示因電力供應合約所產生或受限之資產與負債，其中「土地和電廠設施」包括雖受限於電力供應合約，但能源局仍續列為資產者。如將營運之應收租賃款認列為資產者，「土地和電廠設施」的金額將同時降低。

	(單位：百萬元)	
	2004 年	2003 年
<u>已認列資產</u>		
融資型租賃應收租賃款		
帳面值	7,974.1	8,324.1
公平價值	8,000.0	8,500.0
土地		
帳面值	5,600.0	5,300.0
公平價值(2003 年)	8,200.0	7,870.0
電廠設施		
帳面值	51,694.5	51,694.5
公平價值(2003 年)	63,000.0	63,000.0
<u>未認列權利</u>		
營業租賃應收租賃款—公平價值	33,684.2	34,277.2
取得電力供應之權利—公平價值	97,345.6	91,268.5
<u>未認列義務</u>		
承諾購買電力義務—公平價值	97,345.6	91,268.5

土地和電廠設施之公平價值係由合格鑑價師所決定，應收租賃款和電力供應之權利義務係採未來現金流量之折現值所決定(折現率則視情形為 8%~12%)。假設電力購買不足所應付之懲罰款項不會發

生，而過去此情形亦不曾發生。此外，亦假設未來不會發生電力超量購買情形。

契約變更之影響

上述資料包括在 2004 年與新力公司所新簽訂之電力供應合約，2003 年則無契約變動情形。

	(單位：百萬元)	
	2004 年	2003 年
<u>已認列資產</u>		
<u>土地</u>		
帳面值	300.0	-
公平價值(2003 年)	330.0	-
<u>未認列權利</u>		
營業租賃應收租賃款—公平價值	137.6	-
取得電力供應之權利—公平價值	17,612.1	-
<u>未認列義務</u>		
承諾購買電力義務—公平價值	17,612.1	-

收入與費用

下表列示因電力供應合約所產生收入與費用，但不包括將電力售予客戶之收入與費用。

	(單位：百萬元)	
	2004 年	2003 年
<u>收入</u>		
融資型租賃利息收入	6809	712.2
營業租賃租金收入	4,294.3	4,073.9
<u>費用</u>		
電力購買費用	8,173.3	7,124.6

現金流量

現金流出包括應付電力服務購買費，該購買費包括固定最低電力購買量，支付金額則隨物價指數調整。變動現金流量則包括超額購買

之電力購買費。

	(單位：百萬元)	
	2004 年	2003 年
應付現金—固定		
一年內	5,267.8	4,836.1
超過一年至五年	58,283.2	45,244.7
超過五年至十年	69,680.5	60,062.4
十年後	135,165.0	102,668.4
	268,396.5	212,811.6
應付現金—變動		
一年內	5,727.3	2,807.2
超過一年至五年	10,551.7	12,728.2
超過五年至十年	26,444.3	28,007.5
十年後	78,758.8	79,262.6
	121,482.1	122,805.5

(因租賃所產生現金流入之表達亦同上，在此不贅述。)

(a) 新簽訂契約—新力電廠公司

2003 年 12 月 31 日能源局與新力電廠公司簽訂一 30 年電力購買契約。自 2005 年 7 月 1 日起新力公司提供每年 22,000 瓦的電力，能源局則需支付電力服務購買費。

土地租賃

電廠用地係由能源局所提供並依每年\$13,200,000 租金租予新力公司，租賃開始日為 2004 年 7 月 1 日。該租約為營業租賃，因此未來可收取租金並未認列為資產，土地帳面值亦未降低。

電力服務購買費

能源局電力購買費之金額在契約簽定時為在 2005 年須支付 \$1,530,000,000，以後每年則按 2% 調升若實際購買電力超過約定之 22,000 瓦則能源局需按當時費率付款。

資產與負債之公平價值

有關與新力公司所簽訂電力供應合約所產生資產與負債之公平

價值列示如下：

	<u>2003/12/31</u>
獲得資產	
應收土地租金-營業租賃(未認列)	137.7
取得電力供應之權利(未認列)	<u>16,773.4</u>
	<u>16,911.1</u>
發生負債	
承諾購買電力義務(未認列)	<u>16,773.4</u>

公平價值之決定係將預期現金流量按 10%折現率計算所得折現值。超額購買電力量所應支付金額目前無法可靠估計。契約之簽訂能源局並未移轉任何資產與負債給新力公司。契約簽訂時，能源局並未發生任何收入與費用。

#### 現金流量

固定現金流出量為所承諾之最低電力購買量，按約定價格計算；變動現金流出量為超額購買電力之費用。估計超額購買量可能會在開始電力開始供應二年後發生，每年約超額購買約定數之 3%。

(單位：百萬元)

	<u>2003/12/31</u>
應付現金—固定	
一年內	-
超過一年至五年	6,306.1
超過五年至十年	8,618.5
十年後	<u>44,871.1</u>
	<u>59,795.7</u>
應付現金—變動	
一年內	-
超過一年至五年	143.3
超過五年至十年	258.6
十年後	<u>1,414.3</u>
	<u>1,816.2</u>

(因租賃所產生現金流入之表達亦同上，在此不贅述。)

### 附錄三：本研究問卷

敬啟者：

您好!本研究乃為行政院主計處所委託，從事有關公共事務採行 BOT 或 BOO 制時，政府會計相關處理程序之研究。

引進民間充沛資源與活力參與公共建設(以下簡稱 BOT 制)已成為一種全球趨勢，國內在此方面亦積極修法及調整制度以推動此一機制，如民國八十九年二月通過之「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱「促參法」)。在 BOT 制可能成為將來政府提供公共服務的一種主要型態下，以數字表達政府施政的預算、決算制度應如何列示此項公共事務之提供，以彰顯政府之施政；此外，在 BOT 制下，政府所擔負角色與面臨問題較過去僅由政府提供服務之情形，存在許多差異與不確定性，致在該制度下有關此公共事務提供方式之相關會計衡量與財務報導表達等之會計處理事項，亦存在許多觀念上亟待釐清之處。因此本問卷擬調查 您對我國公共事務採行 BOT 制時，其在政府預決算制度之定位及其財務報導方式之意見，冀希 您寶貴觀點之提供，為國內 BOT 制度之政府會計處理程序獲得一最適處理之道。

本問卷作答之所有資料都將以整理分析方式處理，不作個別討論之用。誠摯期盼 您的鼎力協助，謹請於收到問卷後一週內填答寄回，俾便整理分析。

最後，再次由衷感謝 您的支持與合作！此 敬頌  
時 祺

計劃負責人：東吳大學會計學系  
馬嘉應 教授  
江淑玲 副教授

研究助理：邱麗芳  
聯絡電話：02-23111531-3341  
中華民國九十年八月六日



## 現況說明：

1. 依據促參法第五條之規定，政府部門對於辦理 BOT 案之相關機關可有三層級：
  - (1) 主管機關(依促參法第 5 條為行政院工共公程委員會)
  - (2) 主辦機關(依促參法第 5 條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，例如：高速鐵路之主辦機關為交通部。)
  - (3) 由主辦機關授權或委託之實際執行機關(例：高速鐵路之實際執行機關為交通部高速鐵路局。)
  
2. 在 BOT 案中，通常會有「政府應辦事項」之規定，而該應辦事項可能係政府無償或有償提供，此外，依促參法第 29 條之規定，非完全自償之 BOT 案，對於非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。因此，在 BOT 案執行過程中政府可能還是需要編列預算支應。
  
3. 依促參法第 52 條之規定，BOT 案之興建或營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失等遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，政府得予強制接管或收買；此外，在 BOT 案中，政府通常亦會有最低營運收入或利率之保證等契約承諾事項。因此，BOT 案之辦理，政府「將來可能」會有不確定之經費支出發生。

**問題：**

1.針對 BOT 案之辦理，其政府會計事項之處理(包括預算編造、執行與記錄)應由何機關執行？

- A.由主管機關辦理。
- B.由主辦機關辦理。
- C.由主辦機關授權或委託之實際執行機關辦理。
- D.其他(請儘量說明您的看法)。

答案：\_\_\_\_\_

2.針對 BOT 案之管理，執行政府會計事項之機關，其會計簿籍設置方式應為：

- A.在該機關原會計簿籍架構下處理。
- B.由該機關針對 BOT 個案，個別成立「基金」，以資管理。
- C.由該機關統設一單一「基金」方式統籌管理。
- D.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

3.對於 BOT 案在政府會計報告之表達金額應為：

- A.將整個 BOT 案之總經費(包括民間與政府投入經費)皆入帳處理。
- B.政府實際發生經費以入帳處理，民間投入部分以附註揭露表達。
- C.政府實際發生經費以入帳處理，民間投入部分不須在政府會計報告中表達。
- D.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

4.對於非完全自償之 BOT 案，政府可採補貼其所需貸款利息，或投資其建設之一部，該筆支出應作為經常門或資本門支出？

A.均列為經常門支出。

B.均列為資本門支出。

C.利息補貼屬經常門支出，投資建設之一部為資本門支出。

D.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

5.對於上項補貼或投資金額，政府預算之編列方式應為：

A.依每年補貼或投資金額，逐年編列預算。

B.利息補貼依每年金額，逐年編列；投資部分採繼續經費預算方式編列。

C.利息補貼與投資金額皆採繼續經費預算方式編列。

D.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

6.針對 BOT 案政府所可能面臨之「或有事項」的支出，其在政府預算之處理方式應為：

A.不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟發生機率極高時，再編列預算。

B.不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算。

C.俟發生機率極高時，再在政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算。

D.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

7.政府若因「強制收買」取得公共建設，並未再移轉給其他民間機構，若該建設尚在興建期，則其會計簿籍設置方式，應為

- A.在原會計簿籍架構下處理。
- B.由原執行會計事項之機關另設立「資本計畫基金」處理。
- C.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

8.政府若因「強制收買」取得公共建設，而該建設已在營運期，並且未再移轉給其他民間機構營運時，則其會計簿籍設置方式，應為：

- A.在原會計簿籍架構下處理。
- B.若屬營業性質，則由執行會計事項之機關設立「營業基金」方式處理；若屬非營業性質，則由執行會計事項之機關設立「作業基金」方式處理。
- C.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

9.承第7與第8之問題，若其會計簿籍設置方式，係另設立「基金」方式辦理，則該基金之資產與資本(或創立基金)之入帳金額，應為：

- A.以取得時民間機構投入成本作為入帳金額。
- B.以取得時政府已投入經費總額作為入帳金額。
- C.以取得時民間機構投入成本與政府投入經費總額作為入帳金額。
- D.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

10.當特許年限終了，公共建設移轉給政府經營，並且未再移轉給其他民間機構營運時，若取得資產不須加以營運管理(如道路、橋樑不再收費)，則其所取得資產之會計處理方式，應為：

- A.以民間機構投入成本直接記入該接管機關財產帳中。
- B.以民間機構投入成本與政府投入經費總額記入該接管機關財產帳中。
- C.以移轉時市價直接記入該接管機關財產帳中。
- D.不需作會計處理。
- E.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

11.當特許年限終了，公共建設移轉給政府經營，並且未再移轉給其他民間機構營運時，若取得資產須加以經營管理，則其會計簿籍設置方式，應為：

- A.視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以民間機構投入成本作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額。
- B.視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以政府投入經費總額作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額。
- C.視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以民間機構投入成本與政府投入經費總額作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額。
- D.視是否具營業性質，分採「營業基金」或「作業基金」方式處理；並以移轉時市價作為資產與資本(或創立基金)之入帳金額。
- E.其他(請儘量說明您的意見)。

答案：\_\_\_\_\_

---問卷至此結束，謝謝您的填答---

#### 附錄四：座談會會議記錄

「公共事務採行BOT或BOO制在政府預決算制度定位之探討及其財務報導之研究」專家學者座談會會議記錄

一、時間：中華民國九十年九月十日星期一下午二時

二、地點：東吳大學城中校區 2207 室

三、主持人：馬嘉應主任 會議記錄：蕭靜芳 研究助理

四、出席人員：(依姓氏筆劃排序)

立法院預算中心	林鴻柱科長(以下稱林科長)
行政院主計處	姚秋旺主計官(以下簡稱姚主計官)
行政院主計處會計作業小組	黃永傳副召集人(以下簡稱黃副召集人)
行政院公共工程委員會	葉宏安處長(以下簡稱葉處長)
審計部	賴森本審計官(以下簡稱賴審計官)

五、討論議題

議題一：BOT 案之辦理，依會計法第三條所規定之政府會計事務應由何機關執行？會計簿籍設置方式為何？在政府會計報告之表達為何？

議題二：對於非完全自償之 BOT 案，政府補貼或投資部分之支出性質為何？預算之編列方式為何？

議題三：政府在 BOT 案所可能面臨之「或有事項」的支出，政府預算之處理方式為何？

議題四：政府因「強制收買」取得公共建設，則其會計簿籍設置方式與入帳金額為何？

議題五：當民間機構特許年限終了，公共建設移轉給政府經營，並且未再移轉給其他民間機構營運時，則其會計簿籍設置方式與概括承受資產及負債之會計處理方式為何？

六、討論與建議：

議題一、四與五之綜合討論

葉處長

站在促參法主管機關的立場，會計事項的處理應由主辦機關辦理。至於會計簿籍設置方式與報告表達為何，基本上須有經費支應才

有此問題。促參法固然是要引進民間資金，但因並非每一促參法所界定之案子都是 100% 自償，非自償部分，政府可採補貼或投資方式，因此勢必循預算程序編列相關預算。促參法第 5 條界定主管機關，為行政院公共工程委員會；主辦機關，係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。目前促參法所界定之主辦機關約有 53 個，促參法中亦規定主辦機關可委託辦理，從委託辦理的觀點會計事務當由被委託機關執行。

### 姚主計官

會計事項應由何機關執行，基本上還是需視預算是由何機關編製，預算編製機關自為會計事項辦理機關。BOT 案大概沒有 100% 完全自償的，若可完全自償，則可由民間自行辦理，政府不須介入。許多人以為高鐵案為民間 100% 出資，政府不用出錢，這樣的觀念是錯誤的，事實上，政府為了高鐵興建已花費一千八百多億元於高鐵用地徵收。但由於國內公務機關長期性資產在購入年度以費用出帳，不需入平衡表，僅以備忘錄紀錄。因此財產撥用在帳上皆是無償撥用。政府將土地無償撥與高鐵使用，感覺上好像政府無須支出，而實際上政府已有所投資，也正因為政府有投資所以最後所有權才會 transfer 給政府。

對於 BOT 案在政府會計報告之表達金額，假設一公共建設包括土地計花費\$100，這\$100 建設未來需 transfer 回政府，故這\$100 為政府未來的資產。在成立基金的情況下，政府的投入資金就相當於公司組織的資本；若這\$100 資金，政府出資\$40，民間投入\$60，在未來政府可取得\$100 資產的情形下(若暫時不考慮折舊問題)，民間投入的部分可視為基金負債，30 年後資產 transfer 給政府仍為\$100。亦即政府現在花\$40，以後得\$100 資產，因此產生負債\$60。若整個工程僅以政府出資額入帳表達，係將工程成本分割成二部分，未來 transfer 回政府價值若以\$100 入帳，政府財產將突然增加，因此，民間出資

部分，從基金的觀點可視為負債。

政府主計界有人認為，基金的設立需要有收入的產生，在沒有收入產生前的工程建設期是不適合設立基金的，這種觀念，基本上是對基金設置的誤解。

### 林科長

會計事務處理基本上還是應由預算主管機關辦理，雖然促參法主辦機關得委託其他機關，但受託機關為協助立場，真正處理機關還是在主辦機關。對於 BOT 案之管理是否需設立基金，就處理上可能由主辦機關設立個別基金予以管理較妥，如此權責才會清處。

基於財務完整表達原則，整個工程經費表達應包括民間與政府部分。從計劃審議的觀點，立法委員在審議時，會要求知道整個計劃總經費為何？民間出資多少？政府出資多少？以判斷政府出資額是否合理。因此，若僅呈現政府出資部分，或將民間出資以附註表達，可能都無法對整個工程經費有全盤了解。因此以民間與政府的總經費表達還是較適當的。

### 賴審計官

這是一個很新的領域，或許可先了解先進國家的做法，如澳洲即曾作過相關探討。在本位主義的作祟下，對於會計事項的處理，究應由何機關執行，可能會因機關立場不同而異。

理想上，當然每一個 BOT 案應成立個別基金，以收管理之效，但若 BOT 個案規模較小，或未來個案很多時，將造成基金成立過多，增加行政作業量，因此行政成本亦應同時考量。

充分完全表達所有投入成本當然是最好的，對於相關資產負債可以用或有資產或或有負債的方式，做總額處理。政府會計報告若僅表達政府支出部分，將偏而不全。

### 姚主計官

促參法中規定主辦機關可委託其他機關執行，如中央目地事業主管機關委託地方政府執行。若地方政府有編列預算，則會計事務由地方做也沒關係，但若該建設是由中央補助，地方未配合編列預算，則



可能地方對中央補助款以代收代付方式出帳，中央政府以補助款出帳，這時資產很可能就沒有一機關有記錄。這對政府財產經管是很危險的。雖然 BOT 在 transfer 之前所有權非屬政府所有，但以或有資產或或有負債仍可完整表達，否則 30 年後可能忘了政府有此一資產。在成立基金的情況下全部經費就可以表達。

#### 葉處長

從計劃成本觀念，政府會計報告應包括所有支出。但預算編列可能需考慮政府行政體制。

#### 黃副召集人

會計強調經濟實質重於法律形式，BOT 建設在營運期間所發揮經濟效益究是由誰受益？是否要將民間投入成本入帳處理，可能需先釐清記帳經濟個體究為 BOT 專案計畫，或為政府單位？才能決定是否應將民間投入成本納入表達。另外在憑證的考量下，入帳可能有問題，而僅以揭露表達。

#### 葉處長

有關入帳金額的決定，可能契約對所有權的規定，也可以是一考量重點。以屏東海洋生物館為例，政府投資 50 億興建完成後，交由民間業者經營，特許期滿後再交還給政府，是屬於 OT 的民間參與模式。但契約中亦規定民間業者，需就營運收入中提存基金，連同民間投資 5 年內至少需投資 20 億元，以興建世界級之海生館，而該建設所有權興建完成，即歸政府所有。因此，契約不同時，可能會計處理模式亦不同。

此外，從計劃成本的觀點，成本的列計是否應包括所有相關支出，如高鐵聯外道路等衍生投資，可能亦應計入計劃成本中。

#### 賴審計官

有關資產金額之決定，特許權屆滿後之市價可能也是一考量基礎。

#### 馬主任

中國大陸過去也是採市價法將國營事業切割給民間經營，但後來對於市價認定的問題，造成很多困擾，現亦考慮回到以投入成本作者

量。因此將民間投入成本與政府經費全數認列，可能是比較好的方式。

## 議題二討論

### 葉處長

有關促參法第 29 條政府之補助或投資，在促參法施行細則第 32 條至 37 條有詳細規定。事實上，促參法並非要解決政府財政困難問題，公共建設興建重點是錢從何處來，不論是政府或民間興建所有資金皆是一般大眾所提供，差別在由政府做時，是以公權力向民間徵收稅款，或用其信用舉債；民間興建則是透過銀行的徵信機制，得到融資。計劃是否適合作 BOT 或 BOO，在於該計劃能否完全自償，因此在國外 BOT 案從沒見過政府的干預或保證。國內對於 BOT 案之推動應完全引進銀行的徵信機制，憑計劃的自償性來決定是否採行，並由銀行承擔風險而非因政策因素強制推行。

### 姚主計官

對此一問題，應站在基金的立場思考才有意義。從商業會計觀點，興建階段不論補貼或投資皆應資本化，但在營運階段，投資部分仍為資本支出，利息補貼則應為經常支出。這樣的處理方式，應用在 BOT 案的前提是成立基金，並編製附屬單位預算，若在公務機關單位預算的編製觀點，經資門分類可能不具意義，如環保署對垃圾焚化廠補貼，列為經常門或資本門可能不是很重要。目前政府預算對經常支出編列較謹慎，係因預算法規定，經常支出不可超過經常收入所致。

### 黃副召集人

依目前預算編製辦法規定，投資屬資本門支出，補貼屬經常支出。這可能是為什麼主計人員大都認為利息補貼屬經常門，投資屬資本門的原因。配合財務會計之規範，利息支出在興建階段屬資本門，營運階段屬經常門，未來在編公務預算時，有關此方面之觀念，可能需再釐清，預算編審辦法上亦應配合修改。

賴：補貼利息金額如何決定，是否為定額補貼？

### 林科長

以商業會計觀點，興建中的利息資本化，營運期為經常門，這樣的處理基本上是正確的。但因國內目前預算編製辦法對經資門的劃分

是按費用性質分類，即以用途別為依據，因此人事費一定是經常門，即便該人事費事從事與資本計劃有關的工作，這樣的劃分方式是很不恰當的，應按計劃的型態劃分。以 BOT 為例，其為一專案型計劃支出，因此在此一計劃下所有支出，都應列為資本門，而不論其支用的用途為何，因此按計劃類別而非費用別分類是較好的方式。

主計處在經資門分類標準上可能受預算法第 23 條，經常支出不得超過經常收入之影響，因此將經資支出的範圍定義的很狹窄。將來應對經資門的分類標準可進行進一步研究。以大陸為例，其即以計畫類型為分類依據，屬投資型建設計劃其中所有支出皆為資本門。

預算法有繼續經費的編製規定，但實務上則未採用，目前是採逐年編列，逐年審議方式。日本則有繼續經費的編製表。雖然預算法規定可一次審議，逐年使用，但實務上，立法院不管以前是否一次核准預算，只要送到立法院即可再次審議作刪減。且只要立法院認為不合理的繼續性經費，立法院仍可作調整，因此實務運作與法令規定間仍有落差。

#### 姚主計官

所謂經費係指經立法院三讀通過，總統公佈之歲出預算。繼續經費觀念用在高鐵支出的審議上，應是將 30 年政府所要投資金額一次編列 30 年預算，經立法院審議通過，才是繼續經費。目前雖依預算法可編未來四年的承諾，但這承諾究竟是否能成為經費，還是個問題；未來每年要編列多少是預算層面的問題而非經費的問題。現在行政院主計處在推展中長程預算這也僅止於預算層面，需立法院對整個計劃預算皆通過才是經費。

#### 賴審計官

依時段切，興建完成利息即屬經常支出。另預算法第 5 條有關法定經費的規定，也許可從法律存續期間的觀點來切入此一問題，但主計處目前好像沒有對法定經費做更細部的定義，

### 議題三討論

#### 葉處長

國內 BOT 案，基本上都不是很健康的案例，像高鐵是引用獎參

條例的案子，獎參有強制收購規定，在促參法則將其轉為銀行有優先介入權，以降低政府風險。

### 林科長

個人贊同針對 BOT 案政府所可能面臨之「或有事項」的支出，俟發生機率極高時，再在政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算。從商業會計觀點或有負債的認列是發生可能性很高，金額可合理估計時，BOT 案或有事項的處理，基本上仍應按此方式表達。但發生率極高的定義是什麼？可能需有明確規範。

不過從立法院監督的觀點，BOT 案政府所可能面臨之「或有事項」的支出，應為不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算。畢竟，計畫有何問題與潛在風險，還是需讓國會知道。

### 賴審計官

從問卷填答結果可看出本位主義的影響，審計人員由於是站在監督角色，因此其態度較不會在乎作揭露，主計人員則顯得較謹慎。以商業會計法對或有事項的處理，俟事情確定，再編列預算可能會有時間落差的問題，因此不論發生機率為何，皆須在每年政府預算書中說明表達，並俟事情確定發生時，再編列預算的處理可能是比較不僵化的處理方式。

### 黃副召集人

有計劃才能編預算，要有確定事項發生才能編預算，BOT 是一項新事項就現有資料很難確知其或有事項發生可能性。預算法第 9 條提到對未來事項應揭露而非編列預算，因此主計人員偏向俟確定後再編列預算。

### 葉處長

一般公共建設計劃在興建成本的計算項目上有些即是因應或有事項的發生，如後來法令的變更等。以台電電廠、環保署垃圾場計劃執行常碰到抗爭圍廠等事情，但這些事情可能還可預測到，因此相關費用可再計劃成立時即編列預算；但 BOT 或有事項的發生可能會有段醞釀期因此等到事情確應發生後再編列預算應仍可行。

### 姚主計官

依高鐵的例子，收買價金的計算應有一計算公式，按興建營運不同階段、不同進度考量，高鐵所列 3,259 億，顯然是一上限，但卻不是一個一直皆會發生的金額，因此以此金額列示的意義並不大。另外預算法第 9 條所規定「可能」的程度究應如何界定，可能也是需要釐清的。

### 黃副召集人

為因應預算法第 9 條主計處曾定義過何謂擔保、保證、契約？哪些應在預算書中表達。高鐵為民間與政府簽訂契約，所以才會有 3,259 億的認列，但 3,259 億可能是興建完成時，因此目前是否逕列此一金額是可以再商榷的。