

BOT 真的可以三贏嗎？

會員：張勝雄

擔負提升公路客運服務品質重責大任的台北轉運站終於在大家的期盼下於八月十九日正式對外營業。在台北市交通局、警察局、公共運輸處、交通管制工程處、所有客運業者與轉運站營運者的齊心努力下，已經平順度過幾個週末尖峰。雖然沒有出現大家所擔心的周邊交通大塞車，或場站車輛無法順利進出等嚴重問題，但場站內，旅客候車空間擁擠，大客車運作空間不足、不夠順暢的缺點卻仍然存在，也無任何改善的空間。

對於乘客而言，台北轉運站的設施設備顯然優於過去的承德路或 D1 客運總站，但就一個符合人性需要的基本運輸服務則仍有不足。對於客運業者而言，有一個可以遮風避雨的舒適營運環境固然值得高興，但場站內坡道、動線、停靠進出等作業條件不佳；缺乏車輛整備空間；場站使用費率又高，若不能因此吸引更多的旅客，對於經營日益困難的公路客運業者，無異雪上加霜。對於交通管理單位而言，要隨時提高警覺注意這樣一個潛在問題根源，並投注人力協助內外交通的順暢，亦使有限的資源更加捉襟見肘，影響其他交通服務工作。對於轉運站的營運者而言，能否破除獨佔的老大心態，站在服務客運業者與乘客的角度，提供適切的服務，並解決後續合約履行（周邊所有客運路線與車輛進駐）等問題，也是一大挑戰。

為什麼原先規劃用來改善台北車站周邊交通、提升公路客運服務品質的轉運站，竟然變成這樣一個半調子的轉運站？當初信誓旦旦三贏的計畫，究竟是誰贏了？

自高鐵以降，政府上上下下似乎都以 BOT 為解決公共建設的不二法門，政府預算不足，計畫自償率低，就想用 BOT 的方式來創造政績。舉其引起社會重大爭議者如營運中的高公局 ETC 案、高鐵 BOT 案、即將營運的台北市府轉運站、台北市松菸大巨蛋開發案、台東縣政府杉原海水浴場 BOT 案、阿里山森林火車 BOT 案、營建署污水下水道 BOT 案等，真的是「山也 BOT，海也 BOT...」。

目前，各級政府將公共建設 BOT 的初衷往往並不在於借重民間所謂的「效率」，而是因為該案件自償率低，無利可圖（其實是因具公共性），缺乏預算...。既然無利可圖，那為何民間機構願意投資呢？關鍵在於民間機構可以藉由附屬事業來獲取利潤，以此挹注公共建設的不足，因此民間機構的投資重點往往在於附屬事業的經營而非原先的公共建設，甚至將公共建設壓縮至最不利的地位，使得主從易位。以台北轉運站為例，整個交九用地的建築雖然名為台北轉運站，但偌大的用地與樓地板面積盡是民間機構經營的飯店、住宅、商場、影城等，轉運站不僅侷促一隅，而且也將使用空間壓縮到最小，無法滿足所有路線進駐與客運業正常營運所需的空間需求。都市計畫編定交九用地，是為了交通的公共利益，但設置轉運站是否改善了台北車站周邊的交通服務水準？而轉運站附屬事業所創造出來交通需求是否會與原先的目的背道而馳，進一步惡化當地的交通環境？前述眾多 BOT 案的公共利益與合目的性皆是值得後續觀察的面向。

或者，有人會說「不是有 BOT 甄審會議、都市設計審議、交通衝擊評估、環境影響評估等程序層層把關嗎？」姑且不論，審議的過程是否能專注於公共建設計畫的公共利益與目的性，單以各種程序的審議制度設計而言，即已宣告此一制度難以達成目的。民間投資機構利之所趨，可以投資許多的人力物力分析研究，鑽研各種可能的營利模式與說帖。面對厚厚數冊規劃分析報告，政府機構的審查人力（包括單位承辦人員與外聘審查委員）與作業時間是

否充足？況且，政府機構往往已經先入為主欲促成 BOT 計畫的完成，高層一意孤行、暗示關切、或基層揣摩上意，皆可能使審查流於形式；另一方面，民間團體即便願意，也苦於資訊不足，或專業人力物力欠缺，而無法有效監督政府的作為。先天制度不足，後天運作干擾，BOT 案之前途坎坷也就不足為奇了。

依筆者的觀察，目前眾多 BOT 案，民間利益的創造，固然有部分源於廠商的「效率」，但更大的部分是廠商將原屬於民眾的公共利益轉為私利。例如 ETC 案中 OBU 的定價爭議；台北轉運站案中壓縮民眾的候車空間、客運業者的操作空間以獲取更大的附屬事業空間，未以轉運站的營運為優先考慮，使其出入口設置易造成周邊道路擁擠；高鐵 BOT 案中政府的融資擔保，轉以民眾的稅收承擔（降低）營運業者應自行負擔的風險成本；阿里山森林火車 BOT 案中，則是犧牲文化傳統與乘客運輸安全之公共利益成就業者的利益，凡此皆是 BOT 案廠商「極大化其私利而極小化公益」的例子。此外，促進民間參與公共建設法亦賦予主辦機關「為有效利用公共建設所需用地，得協調內政部、直轄市或縣（市）政府調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制後，開發、興建供該公共建設之附屬事業使用」（促參法第 27 條），也大開方便之門，間接造成土地發展的混亂與國土環境開發的壓力。

國內以 BOT 方式推動公共建設始於民國 83 年制訂之「獎勵民間參與交通建設條例」，繼而於民國 89 年訂定「促進民間參與公共建設法」，擴大其適用範圍，各類 BOT 案的發展迄今已十餘年。由近年來陸續完成提供公共服務的案例觀之，不論是其公共服務的實質內容與合目的性，或是甄審過程與監督管理程序等皆有許多值得檢討之處。行政與立法部門若不速謀改進，勢將使眾多的公共利益與環境公益不斷流失，所謂的「三贏」可能變成「三不贏」，屆時，政府是「贏了面子（政績），輸了裡子（公益）」，廠商是「輸了面子（企業形象），贏了裡子（私利）」，而民眾則是「既無面子（不配合國家發展），也無裡子（公益）」的窘境（囧）。（作者為淡江大學運輸管理學系副教授）