

公共管理者對於公私合夥風險的認知： 調查與反思^{*}

曾冠球、黃偉誠^{**}

《摘要》

公共管理者如何看待公私合夥專案的風險？對於合夥過程中風險移轉與風險分擔有何偏好？「風險移轉」是公私合夥專案運作最重要的原則，但唯有透過良好的「風險配置」機制，方能成功地結合公、私部門雙方特質，否則將導致合夥專案成本的上升、延展工期，甚至失靈等後果。理論上，風險應該由最有能力管理一造承擔，但最適化的風險配置原則並不容易落實。除了客觀條件的權變與方法論上困難性外，政府當局本身尚須透過特定政策工具的支持，以落實「風險分擔」之責任。不過，此舉可能違反了公部門管理者的工作動機，也隱含從事這類循證分析的必要。根據上述文獻背景，由於公私合夥專案往往是由公部門加以發動，站在私部門角度，倘若未能洞悉公部門管理者風險配置的偏好，影響所及的是後續契約協商的成本，也會阻礙專案績效的達成。遺憾的是，過往台灣鮮少產出相關調查研究——風險移轉與風險分擔多停留在一些原則性討論。是以，方法論上，本研究主要藉由行政院公共工程委員會網站所公布的資料，進行

投稿日期：100年5月19日；接受刊登日期：100年10月26日。

^{*} 作者感謝本刊兩位匿名審查人的寶貴意見，以及國立中興大學國家政策與公共事務研究所李長晏副教授、國立政治大學公共行政學系陳敦源教授曾給予的賜教。

^{**} 曾冠球為淡江大學公共行政學系助理教授，e-mail: 131830@mail.tku.edu.tw。
黃偉誠為淡江大學公共行政學系碩士，e-mail: smalllove1@hotmail.com。

公私合夥專案的公部門電話調查，初步呈現公共管理者對於這類專案風險的評價和風險分擔的認知，再針對此一調查發現，本研究也結合文獻分析與深度訪談資料，進行相關討論與反思，最後則對於未來研究方向提出一些建議。

[關鍵詞]：公私合夥、風險評價、風險配置偏好、風險分擔、促參

壹、調查研究的重要性

公共管理者如何看待公私合夥專案的風險？對於專案合作過程中風險移轉與風險分擔有何偏好？學者 Forrer、Kee、Newcomer 與 Boyer (2010: 479) 說得很明白：「公私合夥 (public-private partnership) 是政府與私部門組織之間的一種持續性協定，私人組織藉此參與決策並生產傳統由公部門提供的公共財貨或服務，私人組織同時也分擔生產風險」。本研究延續這樣的定義，將公私合夥界定為公、私部門組織透過契約協定，使雙方技能與資產得以在公共服務或財貨提供方面彼此分享，同時分擔潛在的風險、責任與報償。舉例而言，英國非常著名的「私人財務計畫」(Private Finance Initiative, PFI) 便是公私合夥家族之一 (Hodge & Greve, 2007: 547)。PFI 作為一種公私合夥形式，其試圖結合競爭性招標、彈性協商，以及將風險從公部門移轉出去等利益 (Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle, 2005)。¹

儘管上述理論聲稱頗為完美，但實務上成果卻未必能反映這樣的理想 (Vining & Boardman, 2008; Parker & Hartley, 2003)，這樣結果直接挑戰了公私合夥支持者企圖創造的「財政支出價值」(value for money)，換言之，公私合夥這項制度安排原先企圖引進私部門廠商的資金、技術與創意等競爭優勢，但到頭來卻可能使政府部門得不償失。有學者直指有關財政支出價值能否達成，很大程度會受制於以下因素干擾：專案本身的本質、政府的專案與契約管理長才，以及清楚而有

¹ 政府根據產出來界定服務需求，並邀請私部門競標者提出滿足這類服務需求的方式，這將促使私部門竭盡所能地運用其經驗與技能提供另類的創新的公共服務 (Nisar, 2007: 4)。

效的風險配置 (Murphy, 2008: 117)。無疑地，「風險配置」是一項關鍵變數。反過來說，儘管風險移轉是公私合夥專案運作的立論基礎，但也唯有透過良好的風險配置機制，方能成功地結合公、私部門雙方特質 (Hodge & Greve, 2007: 546)。

風險理應由最有能力管理之一造承擔，但「最適化的風險配置」(optimal risk allocation) 原則未必容易落實。許多公私合夥失靈也出於兩造無法對風險配置達成共識，蓋各方傾向於將風險轉嫁予對方 (United Nations, 2008: 36)。無怪乎，學者 Abednego 與 Ogunlana (2006) 主張，利害關係人對於適當風險配置的認知是「良善專案治理」(good project governance) 的核心問題，也暗指有關公私合夥專案的「風險特性評估」，以及「由誰承擔相關風險」是十分重要的議題 (Grimsey & Lewis, 2004: 176)。

本研究的出發點是：由於公私合夥專案往往是由公部門加以發動，公部門的立場與偏好無疑扮演關鍵性角色，這點我們可以透過國際組織政策報告中 (e.g. United Nations, 2008; European Commission, 2003) 針對公私合夥專案成功提出的警語和規範性建議，或公共行政學者 (e.g. Teisman & Klijn, 2002; Kettl, 1993: CH8; Goldsmith & Eggers, 2004: CH6; Cooper, 2003: CH2) 對於公私合夥公部門面臨轉型挑戰的眾多文獻中，獲得一定程度之體察與確證。進言之，站在私部門角度，若未能洞悉公部門管理者的風險配置偏好，影響所及的是後續可觀的契約協商成本，以至於雙方專案績效的達成。

職是之故，有關公私合夥風險應該如何分擔固然十分重要，但作為專案發動者的公共管理者個人究竟怎麼看待這類風險分擔，似乎是更上位的研究議題。換言之，如用比較俏皮的方式詰問：公共組織在傳統刻板印象中並不太習慣與風險為伍，現在卻引進公私合夥這類隱含一定風險的組織安排，公共管理者如何能夠優雅地與那些素來令其避之唯恐不及的風險和平共處呢？除了少數個案研究外 (e.g. Ng & Loosemore, 2007; Nisar, 2007; Abednego & Ogunlana, 2006)，過去以來殊少有相關調查研究——風險移轉與風險分擔多停留在一些原則性討論。就研究者本人所知，迄今專門針對台灣公私合夥專案風險進行系統性指認與評估之研究難以堪稱豐碩，但本研究將奠基在過去相關研究之成果 (參見李宗勳, 2004; 李柏諭, 2005; 林淑馨, 2010; 陳恆鈞, 2009; 陳敦源、張世杰, 2010; 孫煒, 2009; 張學聖、黃惠愉, 2005; 汪明生、曾玉祥, 2011) 上持續推進。基此，本研究主要藉由行政院公共工程委員會網站所公布的促參案件列管資料，進行公私合夥專案的公部門電話調查，藉此探究公共管理者對於公私合夥專案風險重要性之評價，以及對於專案風

險分擔的認知，特別是公部門是否認可那些客觀上應由其承擔之風險。針對初步整理的簡單描述性統計結果，本研究將結合文獻建議與深度訪談資料，進行相關討論與反思；最後扼要提出未來研究建議。

貳、文獻檢閱：公私合夥的風險管理與挑戰

一、風險移轉的基本概念

風險是指根據時間、成本或品質角度不利於專案成功完成的任何因素、事件或影響（European Commission, 2003: 50）。在公私合夥政策裡，「風險移轉」（risk transfer）被視為重要的立論基礎，在特定專案執行過程中，藉由協力廠商出錯必須自行負擔成本的設計將可促使其提升效率，風險移轉遂被視為「政府簽約新典範」（Evans & Bowman, 2005: 66）。許多夥伴關係觀點強調公私合夥的建立，將可確保公、私部門共同受益，蓋公、私部門皆有特定品質，若此等品質可以充分地結合，最終結果將可對雙方帶來利益，因此，文獻建議風險移轉與分擔將有助於結合跨部門品質（Hodge & Greve, 2007: 546）。從1980年代以來，若干先進國家便逐步發展公私合夥的制度安排（如前述英國的PFI），我國於2000年施行「促進民間參與公共建設法」，諸如：OT（營運－移轉）、ROT（擴、整建－營運－移轉）、BOO（興建－擁有－營運）、BOT（興建－營運－移轉）等皆為常見途徑，透過民間參與公共建設，將可結合政府公權力、民間資金、創意及效率。

二、風險配置：操作原則與共識建立

風險移轉對於公部門有何實益？Nisar（2007）針對英國五個公私合夥專案進行個案研究，以檢視風險移轉究竟能否創造出所謂的「財政支出價值」。然而，也有不少研究（Murphy, 2008: 104; Bloomfield, 2006: 402-403; Vining & Boardman, 2008: 38-39; Edwards & Shaoul, 2002: 418）對於風險移轉的論證抱持懷疑態度。重點在於，風險不應該單只圖謀移轉而不計代價地丟給私部門承擔，而是應該止於某種程度，俾創造出私部門夥伴改善效率之誘因；超過該程度後，當有更多風險移轉給私部門團體，政府的財政支出價值將因此遞減（OECD, 2010: 18）。許多學者（Nisar, 2007: 4-5; Ke, Wang, Chan & Lam, 2010: 483）提出「最適化的風險配置」概念，強調應該試圖尋找一種極小化公、私部門兩造總體管理成本的解方，期以達

成最佳的財政支出價值。換言之，風險移轉旨在藉由將風險配置給最有能力管理一方來減低專案長期成本；確保簽約者有誘因準時、合乎標準及在預算範圍內完成專案；改善服務品質並透過更有效率運作提高收入；提供更為一致且可預測的支出概況（European Commission, 2003: 51; Guasch, 2004: 121）。

主流的公私合夥風險配置多建立在「能力導向」（capability driven）概念基礎上，此一聲稱也經常被目前產業實務所確證。然而，這樣的解釋未必非常完整。除了典型的能力因素外，舉凡夥伴的風險管理慣例、機制、承諾、合作紀錄，以及專案風險管理的不確定性等，皆應納入公私合夥專案風險配置的策略評估範疇（Jin & Doloi, 2008）。Abednego 與 Ogunlana（2006: 629）呼應表示，風險分擔必須滿足一些條件：（1）將風險配置給最佳能力一造以控制可能發生的事件；（2）各造必須正確地指認、理解和評估風險；（3）一造必須具備技術與管理能力以管理風險；（4）一方當事人必須具備財務能力，以維持風險的後果或防止風險發生；（5）一造也必須願意接受風險。上述學者點出了能力與意願因素同樣重要外，也進一步指出風險配置的前提在於做好風險指認的工作。

典型的基礎建設專案至少面臨以下風險：技術風險、建設風險、營運風險、收入風險、財務風險、不可抗力風險、管制/政治風險、環境風險，以及專案失靈等（Grimsey & Lewis, 2004: 172），本研究整合相關學者意見（參見下表一），將公私合夥風險區分為四大類型：（1）政治風險：指由政府所引起的風險損失，並為民間投資者的重要考量關鍵。（2）社會風險：指專案進行中受社會環境或自然所產生的風險。（3）營運風險：指專案進行中在建設、營運階段所產生的風險。（4）契約風險：指牽涉契約本身的權責及契約簽訂前招標與議約等產生的問題。

表一 公私合夥風險類型

風險類型		學者	Ke 等人 (2010)	Ng 與 Loosemore (2007)	Bing 等人 (2005)	Abednego 與 Ogunlana (2006)
政治風險	土地徵收		v	v	v	
	法律變更		v	v	v	
	政治反對或不穩		v	v	v	v
	政策配合度		v		v	v
社會風險	不可抗力		v	v	v	v
	民眾及勞工抗爭		v		v	
	經濟影響事件		v		v	
營運風險	資金不足				v	v
	設計變更		v	v	v	v
	管理不善		v	v	v	v
	收入不足		v	v	v	v
	完工延遲		v	v	v	v
	技術不足		v		v	
契約風險	契約不明確		v	v	v	v
	招標不順		v			

資料來源：本研究

一個適當的風險配置乃要求政府當局必須具備專業知識，以便在簽訂夥伴關係契約前便可指認所有相關風險 (Murphy, 2008: 99; UN, 2008: 36)，以利後續的契約協商與決定。以 BOT 財務與契約要素為例，那些被評價為「最重要要素」往往是「最難以協商要素」(如政府關稅、銀行融資) (Tiong & Alum, 1997)。換言之，對於促參機關與協力廠商而言，這些要素的重要性與困難性之間具有高度相關性。本研究旨在調查公共管理者對於公私合夥風險的認知，依前述邏輯，私部門廠商藉此將可了解公部門管理者對於這些要素的在意程度，此舉對於促進日後公私合夥專案的成功應該具有某種意義。

公私合夥專案風險應該如何配置？文獻上普遍建議是提出一套公私合夥風險配置表，指出在整體規劃、建造與營運等不同階段可能面臨不同的風險類型，從而決定可能的風險配置方式 (Forrer et al., 2010: 482; Grimsey & Lewis, 2004: 180-182)。也有研究運用賽局理論分析參賽者在風險配置目標對立情況下所產生之行為 (Medda, 2007)。然而，此一主題除了若干學者 (e.g. Ng & Loosemore, 2007;

Nisar, 2007; Abednego & Ogunlana, 2006) 實際從事經驗研究外，多數仍停留在規範層次的討論，縱使是上述經驗研究也缺少從事一定規模的調查，但這類研究成果卻可協助吾人洞悉專案夥伴的偏好與潛在管理問題。

風險配置是任何公私合夥的主要要件 (European Commission, 2003: 79)，風險配置宜妥善地分析夥伴在管理與控制風險所需的相關資源、專業與知識；透過適當的風險配置方能產生良好的專案績效 (Abednego & Ogunlana, 2006)。許多公私合夥專案失靈，乃因各造試圖將風險移轉給對方 (United Nations, 2008: 36)。歸結言之，當風險被低估或配置給缺乏知識、資源與管理能力的一方，將導致整體成本增加、專案延期、未能提供財政支出價值的服務給社群，甚至專案失靈等嚴重後果 (Ng & Loosemore, 2007; Kumaraswamy & Zhang, 2001: 196; Jin & Doloi, 2008: 708; United Nations, 2008: 36; Forrer et al., 2010: 480)。

三、風險分擔：政府責任與挑戰

公私合夥允許將風險移轉給有能力管理風險的私部門承擔，但政府亦應當分擔若干風險，並以相互支持方式降低私部門承擔風險的壓力 (United Nations, 2008: 36, 41-45; Kumaraswamy & Zhang, 2001: 196-197)。例如，許多公私合夥契約便提供最低限度收入擔保 (guarantees)，以減低私部門暴露於需求風險所遭受之危害 (United Nations, 2008: 38)。當然，也有學者因此警告上述擔保措施必須防止「道德風險」產生，亦即，為了減少風險規避傾向較高者的損失，風險規避傾向較低者的擔保可能弱化了風險規避較高者降低風險之能力 (Medda, 2007)。由於私部門向來善用政府工具創造新的私人策略與市場競爭優勢，因此，政府部門必須敏於預測和回應策略行為，這是公私部門組合態樣 (public-private configurations) 的未來挑戰 (Moulton & Wise, 2010: 358)。

風險理應由最有能力控制風險之一造來承擔，因此，風險評鑑方法論 (risk assessment methodology) 應該納入任何公私合夥初期規劃與年度評論中 (Forrer et al., 2010: 480)。然而，上述這項眾所周知的規則並不容易執行，有興趣的讀者可以參見相關研究之發現與說明 (e.g. Medda, 2007; Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle, 2005; Ng & Loosemore, 2007; Boeuf, 2003; United Nations, 2008: 36)。以公私合夥專案交通基礎建設為例，日益精緻的風險評估工具正被發展出來，但其成效卻深受諸多因素干擾，包括：方法論上困難性、公共權威機構對專案可行性評估的干預、私人夥伴之間資訊不對稱與利益衝突，以及客觀條件不斷演變與類似個案

屬性非常有限，因此欠缺長期與一致的追蹤紀錄 (Boeuf, 2003: 13)。

創造公私夥伴關係的主要原因是把風險從政府移轉給私部門，但公部門不宜把所有風險都移轉給私部門 (Forrer et al., 2010: 479)，或要求協力廠商承擔超過其所能負荷的風險 (Tiong & Alum, 1997)。事實上，公部門內部鑲嵌的風險規避文化 (embedded risk-averse culture)，最不利於長期夥伴關係的運作。縱使是政府部會首長，也可能認定私部門應該承擔工程契約的絕大部分風險 (Burnes & Coram, 1999: 48-49)。反過來說，除非部會首長和文官態度有很大轉變，否則政府部會很難與協力廠商建立真誠的夥伴關係。Parker 與 Hartley (2003: 106) 針對英國國防採購案研究也呼應表示：「軍事指揮官與其人員不會面臨競爭，也不會因為有效率行為而多分杯羹，或績效不佳而面臨損失，他們也不會破產或面臨被取代的窘境。軍方人員可能出於『對行政作業不利』 (operational disadvantage)，而反對那些不受歡迎的公私合夥專案 (由於使他們丟飯碗與損失津貼，這些政策將使他們陷於不利處境)」。換言之，這類公共選擇學派的論述指出公部門動機隱含某種自利成分，這將影響公私合夥的契約績效，值得我們加以重視。

參、資料來源與研究方法

這類主題西方文獻並不是很多，如果有的話多以個案研究 (e.g. Ng & Loosemore, 2007; Nisar, 2007; Abednego & Ogunlana, 2006) 為主，而調查研究 (e.g. Bing et al., 2005; Ke et al., 2010) 乃相對少見。延續 Bing 等人傳統，本研究採取專家評分法，針對那些負責公私合夥專案的政府部門承辦人員進行調查，以獲悉政府部門管理者於推動公私合夥過程中的風險認知。由於風險分擔是公私合夥專案成功的核心問題，這項調查發現除了彌補本土經驗研究的不足，以及和先前研究進行比對外，也有助於私部門了解公部門管理者的態度與偏好，因此兼具某種理論與實務的意義。

本研究調查鎖定在公私合夥專案的兩大層面：「風險特性評估」與「風險分擔認知」。第一部份的「風險特性評估」，旨在調查公私合夥專案類型中不同風險類型的重要性評價。宋明哲 (2001: 109-116) 指出風險評估有兩個面向：「損失頻率」和「損失幅度」，其中，損失頻率是指損失次數的機率分配，損失幅度大小則是有程度之分。本研究將上述兩個概念轉化為「風險發生可能性」與「風險影響程度」，並以李克特五點量表進行測量。有關風險發生可能性部分，本研究針對風險

類型發生可能性極低時，以「1」表示；當該風險類型可能發生但很少發生時，以「2」表示；偶爾發生則以「3」表示；經常發生則為「4」；該風險類型之發生可能性極高時，則以「5」表示。至於風險影響程度之測量，本研究則區分為：極輕微影響、輕微影響、普通影響、影響大及影響極大五個等級，其表示數值依次為1、2、3、4、5。「風險發生可能性」與「風險影響程度」可以合併為一個數值來代表特定風險重要性（European Commission, 2003: 83-84），本研究稱之為「綜合評估值」。至於第二部分「風險分擔認知」而言，本研究主要透過比例的選項設計，調查公部門管理者對於公私合夥風險承擔的看法，故而，操作上乃將政府部門本身偏好承擔風險之比例劃分為五等分，分別是：0%、25%、50%、75%、100%等區間，以窺知公部門專案管理者主觀偏好所應承擔風險比例之多寡。

本研究調查對象為行政院公共工程委員會網站公布的列管案件中，² 以「促進民間參與公共建設法」為途徑參與之公共建設，並將專案類型區分為：OT、ROT、BOO、BOT 四種常見的採購途徑，同時鎖定在政府部門承辦人員作為受測對象。³ 換言之，不同於先前研究偏重在公私合夥整體性認知調查，本研究則是依照專案屬性加以細部分類，如此或可比較細緻地窺知不同專案類型的風險評價差異，而後有助於相關契約與風險問題的管理。

本研究調查期間始自 2010 年 10 月 1 日至 12 月 31 日，基於本研究目的，調查對象主要鎖定在那些「業已簽約」且「進入營運狀態」之個案，其中，尚須扣除同一承辦人員負責兩個以上相同屬性案件，最終計算出合格受測者約為 215 人。⁴ 本研究原先以電子郵件寄送問卷效果甚差，遂改以電話方式進行調查詢問，但縱使如此，過程中仍因若干機關承辦人員業已調離現職，或完全拒絕（全程）受訪，排除這些因素干擾後，最後實收有效問卷為 90 份，其中包含：OT 模式問卷 49 份，ROT 模式問卷 22 份，BOO 模式問卷 7 份，以及 BOT 模式問卷 12 份。整體而

² 行政院公共工程委員會列管案件係指利用促進民間參與公共建設法參與公共建設，已完成公告招商程序，受公共工程委員會列管之案件。列管案件分為未簽約案件與已簽約案件，本文主要探討已簽約且進入正常營運之個案。

³ 由於行政院公共工程委員會網站列管案件所公布資料，缺乏私部門得標廠商的聯絡方式，考量研究上調查成本過高、有窒礙難行之處，故而最終捨棄私部門廠商的電話調查。

⁴ 由於不少案件尚處於協商、簽約或興建等階段，為避免此案件未進入至營運階段，致使政府部門承辦人員無法回答相關營運風險之題項，本研究將樣本限縮在 2009 年 8 月 31 日之前簽約案件。

言，雖仍有高達半數以上受測者是失敗的，但相較於先前問卷調查回收率僅有 12% 而言（e.g. Bing et al., 2005: 29），本研究選擇電話調查途徑資料蒐集結果尚在可容忍範圍內。上述調查資料其後藉由社會科學統計套裝軟體（SPSS for Windows 12.0 中文版）作為後文描述性統計的資料分析工具。

本研究同時執行深度訪談，主要目的是作為前述描述性統計的輔助討論用途，特別是從私部門廠商角度，針對公共管理者的調查結果賦予比較深層的解釋與反思。訪談對象乃針對那些參與公私合夥專案的公、私部門承辦人員與主管人員，這些受訪者合計 13 名（參見下表二）。本研究訪談資料的運用主要針對調查發現萃取出相關內容進行綜合討論。

表二 受訪者名單

專案類型	案名	職稱	代號
OT	某縣市展覽館	副組長	G1
		主任	F1
	某縣市垃圾焚化廠	廠長	G2
		廠長	F2
	某縣市委外營運中心	股長	G3
BOT	某商港貨櫃儲運中心	科員	G4
	某縣市污水下水道系統工程委外建設營運計畫	組長	G5
		專員	C1
		經理	F3
		主任	F5
		工程師	F6
BOO	某縣市無線網路建設	組員	G6
		副總經理	F4

資料來源：本研究

肆、研究發現與反思

一、風險特性評估

一如前述，本研究聚焦於四種常見的促參類型，然而，並非四種促參類型皆會遭遇到本研究所列之風險，例如，OT 模式沒有土地收購或興建延遲問題，ROT 模

式則沒有土地徵收方面問題。在操作方法上，一如前述，本研究參考宋明哲（2001）作法，將「風險發生可能性」乘上「風險影響程度」代表特定風險的重要性，稱之為「綜合評估值」。整體而言，藉由本研究分析結果，將可提供特定專案管理者專注於較大風險類型的管理。

（一）OT 模式

從下表三中可以窺知，這類型政府部門承辦人員最為重視「收入不足」，最不關注「法律變更」。「收入不足」的發生頻率平均值為 3.49，為此項目中最高的平均值，影響程度平均值為 3.73，綜合評估值為 13.01。至於「法律變更」其發生頻率平均值為 1.67，影響程度平均值為 3.53，在發生頻率與影響程度上都是最低的平均值，綜合評估值為 5.9，此類風險為 OT 模式中較小的風險。

從另一個角度觀察，在 OT 模式中「政治風險」與「社會風險」評估值相對較低，「營運風險」與「契約風險」的評估值相對較高，表示受測者認為營運風險與契約風險的損害程度較大。若進一步分析，政治風險中以「政策配合度」相對重要；社會風險中以「經濟影響事件」與「不可抗力」相對重要；營運風險中以「收入不足」評估值相對較高；契約風險中則以「契約不明確」相對受到關注。

表三 OT（營運－移轉）風險特性評估表

風險類型		發生可能性	影響程度	綜合評估值	綜合評估排序
政治風險	政治反對或不穩	1.65	3.61	5.96	12
	政策配合度	1.8	3.61	6.5	11
	法律變更	1.67	3.53	5.9	13
社會風險	不可抗力	2.5	3.1	7.75	8
	民眾及勞工抗爭	2.27	3.02	6.86	10
	經濟影響事件	2.5	3.1	7.75	8
營運風險	資金不足	3.04	3.98	12.1	5
	設計變更	3.22	3.33	10.72	6
	管理不善	3.39	3.8	12.88	2
	收入不足	3.49	3.73	13.01	1
	技術不足	2.88	3.47	9.99	7
契約風險	契約不明確	3.31	3.71	12.28	3
	招標不順	3.17	3.88	12.3	4

註：為便於目視，淺灰色網底代表測量結果的極端值

資料來源：本研究

(二) ROT 模式

從下表四中可以窺知，這類型受測者最為關注「契約不明確」，最不重視「政策配合度」。「契約不明確」其發生可能性平均值為 3.32，影響程度平均值為 4.09，均為項目中最高值，綜合評估值為 13.58。相對地，綜合評估值中最低者為「政策配合度」，其發生頻率平均值為 1.46，影響程度平均值為 1.64，綜合評估值為 2.39。

從另一個角度觀察，在 ROT 模式中「政治風險」與「社會風險」評估值相對較低，「營運風險」與「契約風險」評估值相對較高，表示受測者認為營運風險與契約風險的損害程度較大。若進一步分析，政治風險中以「政治反對或不穩」相對重要；社會風險中以「經濟影響事件」相對重要；營運風險中以「收入不足」評估值相對較高；契約風險中以「契約不明確」深受關注。

表四 ROT (擴、整建—營運—移轉) 風險特性評估表

風險類型		發生可能性	影響程度	綜合評估值	綜合評估排序
政治風險	政治反對或不穩	1.77	1.86	3.29	10
	政策配合度	1.46	1.64	2.39	14
	法律變更	1.41	1.77	2.5	12
社會風險	不可抗力	1.77	1.41	2.5	12
	民眾及勞工抗爭	1.41	1.5	2.11	11
	經濟影響事件	1.86	2.14	3.98	9
營運風險	資金不足	2.32	3.23	7.49	8
	設計變更	2.41	3.32	8	6
	管理不善	2.77	3.68	10.19	4
	收入不足	2.91	3.86	11.23	3
	完工延遲	2.36	3	7.08	7
	技術不足	2.45	3.64	8.91	5
契約風險	契約不明確	3.32	4.09	13.58	1
	招標不順	3.27	3.5	11.44	2

註：為便於目視，淺灰色網底代表測量結果的極端值

資料來源：本研究

(三) BOO 模式

從下表五中可以窺知，這類型政府部門承辦人員最為重視「契約不明確」，其發生頻率平均值為 3.57，為此項目中次高的平均值，影響程度平均值為 3.57，風險綜合評估值為 12.74。相對地，公部門最不關注「法律變更」，其發生頻率平均值為 2，風險影響程度平均值為 2.14，為此項目中最低的數值，綜合評估值為 4.28。

從另一個角度觀察，在BOO模式中「政治風險」與「社會風險」評估值相對較低，「營運風險」與「契約風險」評估值相對較高，表示受測者認為營運風險與契約風險的損害程度較大。若進一步分析，政治風險中以「政策配合度」相對重要；社會風險中以「民眾及勞工抗爭」相對重要；營運風險中以「資金不足」評估值相對較高；契約風險中以「契約不明確」深受關注。

表五 BOO（興建－擁有－營運）風險特性評估表

	風險類型	發生可能性	影響程度	綜合評估值	綜合評估排序
政治風險	政治反對或不穩	1.71	3.71	6.34	11
	政策配合度	2.43	2.43	5.9	12
	土地徵收	1.43	3	4.29	14
	法律變更	2	2.14	4.28	15
社會風險	不可抗力	1.14	4.14	4.71	13
	民眾及勞工抗爭	1.71	4.57	7.81	9
	經濟影響事件	2	3.57	7.17	10
營運風險	資金不足	3.14	3.71	11.65	2
	設計變更	4	2.86	11.44	3
	管理不善	2.29	4	9.16	6
	收入不足	2.71	4.14	8.99	7
	完工延遲	2.86	3.14	8.98	8
	技術不足	3.57	2.57	9.17	5
契約風險	契約不明確	3.57	3.57	12.74	1
	招標不順	2.86	3.57	10.21	4

註：為便於目視，淺灰色網底代表測量結果的極端值

資料來源：本研究

(四) BOT 模式

從下表六中可以窺知，這類型政府部門承辦人員最爲重視「管理不善」，其發生頻率平均值爲 3.17，是該項目中最高的平均值，影響程度平均值爲 4.75，亦爲該項目中最高的數值，綜合評估值爲 15.06。相對地，政府承辦人員最不關心「政策配合度」，其發生頻率平均值爲 1.33，是該項目最低的平均值，影響程度平均值爲 2.83，爲此項目中次低的數值，綜合評估值爲 3.76，是評估值內最低之數值。

從另一個角度觀察，在 BOT 模式中「政治風險」與「社會風險」的評估值較低，「營運風險」與「契約風險」評估值較高，表示受測者認爲營運風險與契約風險的損害程度較大。若進一步分析，政治風險中以「法律變更」相對重要；社會風險中以「經濟影響事件」相對重要；營運風險中以「管理不善」評估值相對高；至於契約風險則是以「契約不明確」深受關注。

表六 BOT (興建—營運—移轉) 風險特性評估表

風險類型		發生可能性	影響程度	綜合評估值	綜合評估排序
政治風險	政治反對或不穩	1.83	2.75	5.03	13
	政策配合度	1.33	2.83	3.76	15
	土地徵收	1.75	3.67	6.42	10
	法律變更	2.08	3.58	7.44	8
社會風險	不可抗力	1.42	3	4.26	14
	民眾及勞工抗爭	1.75	3.58	6.27	11
	經濟影響事件	1.75	4.17	7.3	9
營運風險	資金不足	2.75	4.5	12.37	2
	設計變更	2.75	3.83	10.53	3
	管理不善	3.17	4.75	15.06	1
	收入不足	1.83	4.58	8.38	7
	完工延遲	3.17	3.17	10.04	5
	技術不足	2.92	2.92	8.53	6
契約風險	契約不明確	2.92	3.58	10.45	4
	招標不順	1.58	3.42	5.4	12

註：爲便於目視，淺灰色網底代表測量結果的極端值

資料來源：本研究

總結來說，無論是 OT、ROT、BOO、BOT 採購模式，我們可以歸納出以下特徵：「政治風險」與「社會風險」的評估值相對較低，但「營運風險」與「契約風險」的評估值則是相對較高，換言之，受測者普遍認為後兩者對於四種採購模式的損害程度較大。此外，基於專案屬性不同，細部的風險重要性評價則略有差異：

(1) OT 模式中，政治風險係以「政策配合度」相對重要；社會風險係以「經濟影響事件」與「不可抗力」相對重要；營運風險係以「收入不足」評估值相對較高；契約風險則是以「契約不明確」相對受到關注。(2) ROT 模式中，政治風險係以「政治反對或不穩」相對重要；社會風險係以「經濟影響事件」相對重要；營運風險係以「收入不足」評估值相對較高；契約風險中則是以「契約不明確」深受關注。(3) BOO 模式中，政治風險係以「政策配合度」相對重要；社會風險係以「民眾及勞工抗爭」相對重要；營運風險係以「資金不足」評估值相對較高；契約風險則是以「契約不明確」深受關注。(4) BOT 模式中，政治風險係以「法律變更」相對重要；社會風險係以「經濟影響事件」相對重要；營運風險係以「管理不善」評估值相對高；至於契約風險則是以「契約不明確」深受關注。此一調查結果隱含的意義是：針對那些具有關鍵影響力的風險類型，公部門應該事前作好風險配置與管理工作，特別是公部門不應該將私部門「無能力」或「無意願」承擔的風險，強迫私部門接受。

二、風險分擔認知

一如前述，本研究將政府部門本身偏好承擔風險之比例劃分為五等分，以測量公部門管理者主觀偏好所應承擔的風險多寡。首先，本研究將針對不同模式下，政府部門承辦人員支持風險分擔比例的情形進行說明。其次，本研究將計算出不同模式下，政府部門承辦人員針對不同風險類型偏好承擔的百分比。

(一) OT 模式

為便於文字敘述，本研究仿照 Bing 等人 (2005: 32) 的多數決 (level of majority opinion) 法則，將政府風險分擔比例高於 50% 者，界定為「由政府承擔多數風險」；將政府風險分擔比例低於 50% 者，界定為「由廠商承擔多數風險」；政府風險分擔比例等於 50% 者，界定為「由政府與民間各自承擔一半」的話，則透過下表七我們將可發現：在 OT 模式下，六至七成受訪者主張「政治反對或不穩」、「政策配合度」、「法律變更」、「招標不順」等應該由「政府承擔多

數風險」。其次，同樣也有六至七成受訪者主張「資金不足」、「設計變更」、「管理不善」、「收入不足」，以及「技術不足」等應該「由廠商承擔多數風險」。復次，「契約不明確」與「不可抗力」兩者應該「由政府與民間各自承擔一半」（或政府承擔風險高於廠商）。最後，有關「民眾及勞工抗爭」與「經濟影響事件」兩種風險，受訪者意見則頗為分歧、莫衷一是。整體而言，在 OT 模式下，多數受訪者同意「政治風險」部分應該由政府部門勇於承擔；「營運風險」部分應該由廠商負責承擔；「契約風險」受訪者似乎比較傾向由政府承擔多一點風險；值得重視的是，「社會風險」或許是 OT 契約協商過程中，公、私部門建立共識的重點所在。

表七 OT（營運－移轉）風險分擔表

風險類型		風險分擔比例				
		政府0% 民間100%	政府25% 民間75%	政府50% 民間50%	政府75% 民間25%	政府100% 民間0%
政治	政治反對或不穩	0	2.04	18.36	42.86	36.74
	政策配合度	0	6.12	14.29	24.49	55.1
	法律變更	0	10.2	22.46	32.65	34.69
社會	不可抗力	4.08	14.29	61.22	14.29	6.12
	民眾及勞工抗爭	8.16	20.41	30.61	38.78	2.04
	經濟影響事件	8.16	22.47	40.81	26.52	2.04
營運	資金不足	32.65	34.69	16.33	14.29	2.04
	設計變更	40.61	30.57	20.82	0	0
	管理不善	40.82	28.57	24.49	6.12	0
	收入不足	42.86	34.69	18.37	4.08	0
	技術不足	51.02	24.47	22.47	2.04	0
契約	契約不明確	0	2.04	55.1	42.86	0
	招標不順	0	4.08	20.41	40.82	34.69

註：為便於目視，淺灰色網底代表政府部門風險分擔比例的主流意見區塊（百分比）

資料來源：本研究

（二）ROT 模式

延續前述敘述標準，透過下表八可以明顯發現：在 ROT 模式下，六成以上受

訪者主張「政治反對或不穩」、「政策配合度」、「契約不明確」、「招標不順」等應該由「政府承擔多數風險」。換言之，除了「法律變更」一項受訪者傾向減少政府風險承擔的比例外，多數受訪者似乎同意「政治風險」部分應該由政府部門勇於承擔。至於「契約風險」應該由政府部門勇於承擔。其次，同樣有近六或以上受訪者主張「資金不足」、「設計變更」、「管理不善」、「完工延遲」、「技術不足」、「民眾及勞工抗爭」，以及「經濟影響事件」等應該「由廠商承擔多數風險」。換言之，除了「收入不足」一項受訪者傾向增加政府風險承擔的比例外，多數受訪者似乎認為「營運風險」部分應該由廠商負責承擔。最後，受訪者認為「不可抗力」的風險應該「由政府與民間各自承擔一半」；基於這樣的理由，整體上「社會風險」部分傾向由廠商負責承擔，縱使政府樂於分擔這類風險，但比例至多50%。

表八 BOT（擴、整建－營運－移轉）風險分擔表

風險類型		風險分擔比例				
		政府0% 民間100%	政府25% 民間75%	政府50% 民間50%	政府75% 民間25%	政府100% 民間0%
政治	政治反對或不穩	4.55	9.09	18.18	45.45	22.73
	政策配合度	4.55	4.55	22.73	54.53	13.64
	法律變更	4.55	4.55	40.91	36.36	13.64
社會	不可抗力	13.64	18.18	63.63	4.55	0
	民眾及勞工抗爭	50	22.73	18.18	9.09	0
	經濟影響事件	27.27	31.82	27.27	9.09	4.55
營運	資金不足	13.64	50	36.36	0	0
	設計變更	22.73	45.45	31.82	0	0
	管理不善	22.73	45.45	31.82	0	4.55
	收入不足	18.18	31.82	40.9	4.55	4.55
	完工延遲	50	18.18	27.27	0	4.55
	技術不足	18.18	40.9	31.82	4.55	4.55
契約	契約不明確	0	4.55	40.91	27.27	27.27
	招標不順	0	0	31.82	22.73	45.45

註：為便於目視，淺灰色網底代表政府部門風險分擔比例的主流意見區塊（百分比）

資料來源：本研究

(三) BOO 模式

透過下表九可以發現：在 BOO 模式下，七至八成受訪者主張「政治反對或不穩」、「政策配合度」、「法律變更」、「招標不順」等應該由「政府承擔多數風險」。換言之，除了「土地徵收」、「契約不明確」兩種風險受訪者傾向減少政府風險承擔的比例外，多數受訪者普遍同意「政治風險」、「契約風險」部分應該由政府部門勇於承擔。其次，除了「不可抗力」風險一項外，高達七至九成以上受訪者主張「民眾及勞工抗爭」、「資金不足」、「設計變更」、「管理不善」、「收入不足」、「完工延遲」，以及「技術不足」等應該「由廠商承擔多數風險」，相較之下，這部分意見明顯趨於一致性。換言之，多數受訪者明顯認為「營運風險」部分應該由廠商負責承擔。最後，「經濟影響事件」應該「由政府與民間各自承擔一半」。換言之，「社會風險」部分雖然意見略顯分歧，但可以肯定的是受訪者認為縱使政府分擔這類風險，但比例至多 50%。

表九 BOO（興建－擁有－營運）風險分擔表

風險類型		風險分擔比例				
		政府0% 民間100%	政府25% 民間75%	政府50% 民間50%	政府75% 民間25%	政府100% 民間0%
政治	政治反對或不穩	0	14.29	14.29	57.14	14.28
	政策配合度	0	0	14.29	71.43	14.28
	土地徵收	0	0	42.86	57.14	0
	法律變更	0	14.29	14.29	57.14	14.28
社會	不可抗力	28.57	28.57	42.86	0	0
	民眾及勞工抗爭	14.29	71.42	14.29	0	0
	經濟影響事件	28.57	0	71.43	0	0
營運	資金不足	14.29	71.42	14.29	0	0
	設計變更	57.14	42.86	0	0	0
	管理不善	57.14	28.57	14.29	0	0
	收入不足	14.29	85.71	0	0	0
	完工延遲	28.57	42.86	28.57	0	0
	技術不足	14.29	85.71	0	0	0
契約	契約不明確	0	0	57.14	42.86	0
	招標不順	0	0	14.29	57.14	28.57

註：為便於目視，淺灰色網底代表政府部門風險分擔比例的主流意見區塊（百分比）

資料來源：本研究

(四) BOT 模式

透過下表十可以發現：在 BOT 模式下，至少五成以上受訪者主張「政治反對或不穩」、「政策配合度」、「土地徵收」、「法律變更」、「招標不順」等應該由「政府承擔多數風險」。儘管多數受訪者普遍同意「政治風險」部分應該由政府部門勇於承擔，但相較之下，我們也要注意仍有三成或以上受訪者意見集中於「由政府與民間各自承擔一半」選項。其次，所有受訪者幾乎認為「資金不足」、「設計變更」、「管理不善」、「收入不足」、「完工延遲」、「技術不足」等應該「由廠商承擔多數（或完全）風險」，相較之下，這部分意見高度趨於一致性。換言之，多數受訪者一致主張「營運風險」部分應該由廠商負責承擔。最後，有高達六成受訪者主張「不可抗力」、「民眾及勞工抗爭」、「經濟影響事件」，以及「契約不明確」等應該「由政府與民間各自承擔一半」。換言之，「社會風險」部分受訪者認為政府與廠商應該承擔一半責任，甚至廠商責任可能應該多負擔一些。至於「契約風險」受訪者大體上並不認為廠商應該承擔超過 50% 以上責任，甚至大多數責任應該由政府部門承擔。

表十 BOT（興建－營運－移轉）風險分擔表

風險類型		風險分擔比例				
		政府0% 民間100%	政府25% 民間75%	政府50% 民間50%	政府75% 民間25%	政府100% 民間0%
政治	政治反對或不穩	0	8.33	33.33	58.34	0
	政策配合度	0	0	33.33	66.67	0
	土地徵收	0	0	33.33	0	66.67
	法律變更	0	0	25	0	75
社會	不可抗力	0	25	66.67	8.33	0
	民眾及勞工抗爭	0	33.33	66.67	0	0
	經濟影響事件	0	33.33	66.67	0	0
營運	資金不足	58.33	41.67	0	0	0
	設計變更	100	0	0	0	0
	管理不善	100	0	0	0	0
	收入不足	33.33	66.67	0	0	0
	完工延遲	100	0	0	0	0
	技術不足	100	0	0	0	0
契約	契約不明確	0	0	100	0	0
	招標不順	0	0	0	8.33	91.67

註：為便於目視，淺灰色網底代表政府部門風險分擔比例的主流意見區塊（百分比）

資料來源：本研究

根據前述描述結果，我們進一步計算出一個數據，以總結四種公私合夥類型中政府部門針對不同風險類型偏好承擔之比例。⁵ 根據下表十一內容可以得知：就細部而言，在 OT 案件中，有關政府部門本身偏好承擔的五大風險依序為：「政治反對或不穩」、「政策配合度」、「招標不順」、「法律變更」，以及「契約不明確」。其次，在 ROT 案件中，有關政府部門本身偏好承擔的五大風險依序為：「契約不明確」、「招標不順」、「政治反對或不穩」、「政策配合度」、「招標

表十一 不同公私合夥類型政府部門偏好風險承擔的比例

風險類型 \ 公私合夥類型		OT	ROT	BOO	BOT
政治	政治反對或不穩	79	68	68	63
	政策配合度	82	67	75	67
	土地徵收	N/A	N/A	64	83
	法律變更	70	63	68	87
社會	不可抗力	51	40	29	46
	民眾及勞工抗爭	52	22	25	42
	經濟影響事件	48	33	36	42
營運	資金不足	30	31	25	10
	設計變更	28	27	11	0
	管理不善	23	27	14	0
	收入不足	21	36	21	17
	完工延遲	N/A	23	25	0
	技術不足	19	34	24	0
契約	契約不明確	60	76	57	50
	招標不順	77	69	79	98

註：N/A 代表這類公私合夥不會出現的風險類型

資料來源：本研究

⁵ 此分擔比例乃是將「特定比例選填人數」與「政府（最高）分擔比例」相乘，接著再除以「總填寫人數」，以此得出「政府部門偏好承擔風險比例」。例如，在 OT 模式中，有關不同風險分擔比例（政府 0%、民間 100%；政府 25%、民間 75%；……政府 100%、民間 0%）之選填人數依序是：0 人、1 人、9 人、21 人、18 人，則其計算方式為：
 $(0*0\%+1*25\%+9*50\%+21*75\%+18*100\%)/49 \approx 79$ ，此數值約略可以反映出政府部門偏好承擔「政治反對或不穩」風險之比例。

不順」，以及「法律變更」。復次，在 BOO 案件中，有關政府部門本身偏好承擔的五大風險依序為：「招標不順」、「政策配合度」、「政治反對或不穩」、「法律變更」，以及「土地徵收」。最後，在 BOT 案件中，有關政府部門本身偏好承擔的五大風險依序為：「招標不順」、「法律變更」、「土地徵收」、「政策配合度」、以及「政治反對或不穩」。整體而言，無論何種促參類型，大抵上政府部門依序偏好承擔「政治風險」、「契約風險」、「社會風險」、「營運風險」。

總結來說，無論是 OT、ROT、BOO、BOT 採購模式，我們可以歸納出以下特徵：多數受訪者似乎同意公部門應該承擔大部分的「政治風險」，以及多承擔一些「契約風險」；私部門應該承擔大部分的「營運風險」；「社會風險」則應該由公、私部門共同承擔。整體來看，政府部門本身依序偏好承擔「政治風險」、「契約風險」、「社會風險」、「營運風險」。此外，基於專案屬性不同，細部的風險分擔認知則略有差異：（1）OT 模式下，有關「社會風險」承擔意見較為分歧。（2）ROT 模式下，受訪者主張政治風險中「法律變更」一項，傾向減少政府風險承擔的比例；營運風險中「收入不足」一項，傾向增加政府風險承擔的比例。（3）BOO 模式下，受訪者主張政治風險中「土地徵收」及契約風險中「契約不明確」二者，傾向減少政府風險承擔的比例。（4）BOT 模式下，對於「政治風險」仍有一定比例受訪者意見落在「由政府與民間各自承擔一半」之區塊。

三、問題聚焦與反思

截至目前為止，我們對於前述調查結果可以產生什麼樣的總結與討論？大體上，有關本研究公共管理者風險分擔認知的調查結果，呼應了先前學者（e.g. Bing et al., 2005; Ke et al., 2010）針對英國、中國大陸公私合夥專案所作的風險配置偏好調查結果。惟若細看描述性統計，公共管理者對於什麼樣的風險應該由哪個部門承擔及其比例多寡似乎缺乏明確的共識。儘管風險分擔不見得有固定不變之法則，⁶但可以肯定的是，以最典型的政治風險為例，文獻建議這是公部門應該獨自承擔的風險（Forrer et al., 2010: 482），尤其表現在徵收、用地交付、政治反對、政府穩

⁶ 例如，「法律變更」（政治風險）有論者認為應該由公、私部門分擔（Bing et al., 2005: 32），但也有主張應該由公部門獨自承擔（Forrer et al., 2010: 482; European Commission, 2003: 85）；又如「不可抗力」（社會風險），有論者認為應該由公、私部門分擔（Bing et al., 2005: 32; Grimsey & Lewis, 2004: 182），但也有主張應該由公部門獨自承擔（Forrer et al., 2010: 482）。

定等層面 (Bing et al., 2005: 32)，但先前製表內容卻顯示，幾無任何一種採購模式呈現出政府部門勇於承擔這類政治風險，尤其在 BOT 模式下，仍有高達一定比例的受訪者，對於政治風險承擔態度落在私部門亦應分擔一些之區塊，似乎值得我們聚焦討論。藉由相關文獻分析與本研究附帶從事的訪談資料中，作者嘗試尋找出連結宏觀統計結果的微觀訪談證據。以下，本研究提出初步歸納的討論方向：

(一) 公私合夥認識模糊

風險分擔不盡合理很大部分會與公共管理者的上位認知有關，特別是其如何看待合夥或促參案件的本質。根據私部門廠商的觀察，公共管理者似乎傾向把新興的促參案件，和那些傳統的委外、發包、承攬關係案件混為一談，這導致結果是：某些風險不無可能有過度轉嫁給私部門廠商承擔之虞 (受訪者 F5、F6)。換言之，重點在於公共管理者對於公私合夥是否有正確理解，否則面對委外壓力，過度期待民間業者，風險配置原則將無從落實。茲引述一段話佐證如下：

事務官會趨於保守，事務官就會擔心有沒有圖利、今天有沒有逾越法條。他們的心態還是以發包的心態來做事情，很多執行都用契約來綁住廠商，那如果都用契約來作相關的處理跟權利義務的劃分，那變成就回歸到以往的承攬關係，其實那個意義就跟促參完全不同，...

(受訪者 F6)

(二) 層級權威凌駕契約共識

政治風險的確構成長期公私合夥的一大挑戰 (受訪者 F4、G3)。無論是在公私合夥或一般政策議題上，公部門或公共管理者普遍難以抗拒立法機關的監督壓力，蓋公、私部門之間合作關係必然是鑲嵌在「民主治理」或「官僚控制」的架構底下運作，在此情形下，公部門往往可以冠冕堂皇地透過這類組織正當性 (organizational legitimacy) 的訴求，順勢地將這類風險轉嫁由私部門廠商分擔。然而，私部門廠商面臨所謂「未來的陰影」 (shadow of the future) (Axelord, 1984: 126) — 基於雙方長遠合作關係的策略考量，恐不見得足以抗拒這股現實壓力。對於這種貌合神離的協態樣，陳敦源與張世杰 (2010: 54) 以「雙人床的政治弔詭」 (The paradox of double bed politics) 生動形容之。茲引述一段話佐證如下：

政府其實只要扛政策損估的風險，對於廠商來講扛財務上的風險、營

運上的風險。…改朝換代的風險理論上不應該在私部門出現，改朝換代、政權更替、行政效率不彰怎麼會是民間來扛呢？這些應該是公部門可以掌控的事情，應該由公部門來扛這個風險還有成本。（受訪者 F4）

（三）政府中心的締約模式

公私合夥採購契約的規範事項往往偏向於對政府自身較為有利的局面，站在理性選擇學派觀點當然並不意外。公部門對於私部門廠商的履約責任要求，往往更勝於政府自身應當負起之責任，實務上，這部分主要表現在契約罰則的規範事項是否公允，以及政府權威當局是否有過度卸責之疑慮（王寶玲，2005: 67）。有趣的是，縱使是公部門管理者（如下述）亦不否認這類不公平條款之存在（受訪者 F3、F4、G3）。對此，兩位學者 Teisman 與 Klijn（2002: 204）警告，儘管政府認知到有協力需要，卻未必真心誠意地接受這樣安排，當政府企圖在決策過程中保留「優先性」（primacy），私部門夥伴自然無法將其知識與作為導入，此舉對於促成「協力綜效」（Daley, 2008）恐將構成嚴重阻礙。

如果跟委託廠商有爭議的話，那很多東西是政府說了算，因為法規會在我們這裡，我們也不會故意佔人家便宜，那但是有些條款看起來，民間會覺得比較不是那麼公平。（受訪者 G3）

（四）官僚制度誘因不相容

風險分擔意向與公共官僚組織的保守特質與複雜運作模式有關。一般來說，公務人員往往被視為風險規避者，尤其當公私合夥專案本身充滿某種複雜性時，可能誘發承辦人員產生調職的念頭（受訪者 G3）。先前組織行為研究者（Hackman & Oldham, 1976）曾提出所謂的「工作特性模式」（job characteristics model），指涉工作特性（如任務完整性）可能影響員工勇於任事的態度；依此邏輯，如果特定促參業務異動過於頻繁，不但可能導致與本機關採購經驗相關的組織記憶迅速流失，也很難期待後續接手的公共管理者會展現出風險分擔意向與承諾。

值得注意的是，在公私合夥過程中，公務人員往往擔心一旦風險承擔或主動對外協助事項太多，是否可能遭致外界異樣的眼光，特別是牽涉到敏感的圖利他人問題。事實上，許多類似公私協力之研究都有類似看法，指出「公部門畏懼被冠上『官商勾結』、『圖利他人』或『利益輸送』之名，而造成過於保守與僵性的作為」（張學聖、黃惠倫，2005: 51-52），這迫使公共管理者寧可選擇不作為或更謹

慎地作為，並以明哲保身為上策（吳福祥，2007: 73, 79）。換言之，有關公私合夥政策實務裡制約公務人員工作動機的正式與非正式制度規範，其實值得我們進一步加以洞悉。

公務人員很怕事，動不動公務人員都會怕圖利廠商，政府常常跟我們開一個玩笑說，還好你們現在賠很多錢，要是你們賺錢我們就倒大楣了！…公務人員心中，存在著很強烈的白色恐怖，我做事就會被說有圖利罪…公務人員，這些技術官僚，他想的是平安過日子，不要出事。（受訪者 F4）

引申來說，公私合夥要貫徹「風險分擔」理念似乎並不容易，此不見得是政府部門單方面「要不要」分擔的問題，而是究竟「能不能」分擔的問題。有學者（Lee & Kim, 2005: 44）曾把夥伴關係比喻為「婚姻關係」而非簡單的「買賣關係」，但處在金魚缸裡的政府官員必須概括承受所有公共責任，故合夥背後隱含局外人難以窺探的多元課責壓力，明智的公共管理者往往必須平衡理念與利益衝突的難題。究其實，政府與廠商之間的夥伴關係不完全是「特定機關說了就算」的問題，更多時候必須顧慮到外圍「公公婆婆」的意見，特別是社會輿論與外部監督力量（如立法、監察、司法檢調等）的介入，有些時候甚至連政府內部（如政風、主計、研考等）也有若干雜音，從組織設計的「分工與制衡」角度來看（Ting, 2002），這導致與政府作生意的 BOT 廠商必須承受這樣的無奈。換言之，民主國家從未保證推動公私合夥是唯一的「制度性價值」。就此而言，政府當局熱衷推動促參政策之餘，或許應該先行評估這樣的婚姻關係本身，究竟能獲得多少外界支持的嚴肅問題。成功個案是否遭遇及如何克服類似的挑戰，也有必要加以挖掘與展示。

風險分擔項目除非事前詳加記載，否則日後可能淪為各說各話局面。然而，未來的權變性卻導致這類文字紀錄的精確性存在某種難度，也間接考驗承諾的履行。從私部門廠商角度觀察，公部門承諾的協助事項（如用地取得、聯外交通、財源籌措、相關法令突破等）未必是「可信的」（credible），這類承諾事項事後來看甚至充滿了模糊的解釋空間（受訪者 F3、F5），對於私部門廠商而言，有時官方宣稱的協助事項事後證明是口惠不實。

政府…應辦事項大概就不會想要逃避，那協助事項，我就是「協助」，對不對？「協助」就差很多啦！當初公部門為了要規避這樣的

責任，就故意盡量很多弄在協助這個部份。公部門要協助你，要大大的協助還是小小的協助？那種誠意比較最重要啦！大家都知道公務員要依法行政，…那有誠心沒誠心，我們人暖自知。（受訪者 F3）

大型促參案件往往牽涉到許多機關共同合作，但機關間政治往往導致這類協調過程變得異常複雜（Peters, 1998: 297-301），因而延宕協力廠商的執行進度。理論上，這部分應該由政府部門承擔責任，但諷刺的是，政府部門內部自身往往也搞不定這類棘手的「跨域問題」，遑論是那些無辜的私部門廠商。換言之，無論是組織或政策統合本來就是政府部門組織基因的先天弱項（朱鎮明、曾冠球，2010年10月），一旦公私合夥專案內容觸及太多跨機關協調任務，專案績效肯定會遭遇一大考驗（受訪者 F4、F6、G5）。公部門對此現象可能早已見怪不怪，但私部門廠商可能就難以忍受這樣的行政效率。

在公私合夥領域裡，公部門某些行動似乎應驗了理性選擇理論家對於官僚風險規避的預言（Parker & Hartley, 2003），其導致的結果自當是廠商多少被迫接受理論上不應該由其承擔的風險類型。倘若本研究訪談發現與實務文獻足以代表部分事實的話，這意味著公部門或公共管理者仍舊習慣透過傳統層級權威控制的方式進行組織間交易，縱使在跨部門水平合作議題上表現亦復如此。從權威到合夥的組織轉型過程中，公部門或公共管理者為什麼緊抓權力不放？為何公部門偏好選擇「控制」而非「培力」途徑來與私部門廠商進行互動？最重要的是，公私合夥過程是否存在一些鮮為人知的制度障礙與利益衝突，進一步影響公部門自身對於風險承擔的認知與實踐？此等問題日後至少可以從兩種角度進行深究，一是組織學的權變理論觀點，其假設外環境壓力足以影響機關成員的促參意願與行為；不僅如此，機關內生的制度與文化也會影響官僚的促參意願與行為；當然，兩種層次也可以透過相關理論的辯證加以整合，進一步形成一套更有系統的分析架構。無論如何，本研究認為上述訪談與實務佐證資料的分析結果，將可提供吾人爾後探究「影響公部門促參意願與行為模型」建立之重要線索。

整體而言，儘管公共行政與管理文獻不斷強調協力與合夥的時代意義，但對於公私合夥專案的風險管理議題卻少見處理，特別是那些從事協力任務的公共管理者的風險認知，而這正是促參政策能否順利推動的核心問題之一。儘管本研究調查結果與文獻上對於風險配置的討論方向若合符節，但細部而言，不少受測者對於風險承擔的意向卻莫衷一是，特別是在「政治風險」這個明確項目上。若進一步結合微觀訪談資料，我們對於宏觀統計結果將不致感到十分意外，蓋在公私合夥政策實務

上，公部門或公共管理者顯然處於一種支配性地位，如層級權威容易凌駕於契約協定、官僚自我中心的採購契約規範，因而對於風險分擔走向往往有較大的主導力。然而，回歸理論層面思考，風險配置一旦過度走樣，對於公私合夥日後運作勢必構成一定的殺傷力。

伍、研究結論、建議與限制

一、研究結論

國內、外針對公私合夥風險議題累積的經驗研究並不多，本研究則是透過公部門電話調查，以獲悉 90 位公共管理者對於公私合夥專案風險的基本認知，且大體上可以歸納出一些共同特徵：在風險特性評估方面，無論是何種採購模式，大致可以發現「政治風險」與「社會風險」的評估值相對較低，但「營運風險」與「契約風險」的評估值則是相對較高。就風險分擔認知而言，儘管基於專案屬性不同而有一些細部差異，但無論是何種採購模式，大致顯示多數受訪者同意「政治風險」應該大部分由公部門承擔；「契約風險」應該由公部門多承擔一些；相對地，「營運風險」應該大部分由私部門承擔；至於「社會風險」宜由公、私部門共同承擔，這樣結果約略符合主流文獻的看法。

儘管政府部門依序偏好承擔「政治風險」、「契約風險」、「社會風險」、「營運風險」，但政府部門對於特定風險承擔的意願卻存在一些檢討空間，尤其是在「政治風險」部分最明顯且是最值得議論之標的。文獻建議政治風險應該由公部門獨自承擔，但從描述性統計來看似乎尚有進步空間。透過私部門廠商的長年觀察結果，我們不禁合理化本文政治風險的調查結果：經驗上，公部門機關很可能在承擔政治風險方面的意願與能力有其限度，特別是從「方法論上個體主義」（methodological individualism）出發，許多政治風險（如政黨輪替與政策變遷）或政府承諾協助事項，不見得是促參機關本身所造成或能獨立影響的，故其客觀上並無法片面防杜這類問題發生。換言之，既然風險與後遺症不是促參機關獨自衍生的，自然其無意「代人受過」，這當然表現在公共管理者對於促參專案運作的態度與行為。

二、研究建議

毋庸諱言，公共組織在傳統刻板印象中並不太習慣與風險為伍，現在卻引進公私合夥這類隱含一定風險的組織安排，公共管理者如何能夠優雅地與那些素來令其避之唯恐不及的風險和平共處呢？截至目前為止，本研究之初步證據促使我們對於上述問題持較為保留的態度。事實上，如果我們把 BOT 這類公私合夥視為一項新興的政策工具或組織安排，則無論是從「組織創新接受」（Rogers, 1995）或「組織變革管理」（Rune, 2005）的角度，問題焦點應該指向於：重新檢視那些足以羈束傳統官僚組織行為的「制度包袱」（institutional legacy），是否及如何與新興公私合夥風險分擔的制度要求有所扞格。反之，除非既有官僚組織或制度包袱能夠被詳加指認，並以促進跨部門合作為鵠的而施以某種矯治或干預，方可確保這項公部門新興實務能夠被機關成員所欣然接受。

基於這樣理由，後續研究或可奠定在本研究之基礎上，進一步探究影響公部門公私合夥風險分擔意願的因素或障礙，例如，究竟是公共管理者認識不清、能力不足，或刻意風險規避所使然？若係屬後者的話，又是哪些「制度屬性定位失誤」（misalignment of institutional characteristics）（Steelman, 2010），諸如：政治、政策、法律、組織管理、慣例或習慣等多元層次所造成？抑有進者，前述「組織創新接受」、「組織變革管理」，以至於「社會學新制度論」（Meyer & Rowan, 1991）等理論觀點，能否各別或形成一套整合性架構以利深入探究？整體而言，本研究認為經驗上釐清這些問題將有助於強化日後促參政策實務的推動，理論上亦可對多年前著名學者 Kettl（1993）所質疑的公部門「聰明買家的問題」（smart buyer problem）進行全面性檢證，這應該是未來可以考慮的研究方向。

本研究重點並不在於政策建議，但可以延續前述制度誘因相容的觀點，針對兩個相關問題約略提出一些看法：如何讓公共管理者個人願意承擔風險？風險分擔又如何能在契約中完整體現？在個體層次方面，我們並非天真地指望文官體系獨自承擔起所有公部門應該承擔的風險（包含政治風險），但公共管理者並非沒有獨立角色可以扮演，只是過去以來在公私合夥議題上，我們習慣性地將「行政」與「政治」的立場等量齊觀，抑或，現行制度並不具備驅使公共管理者處理這類風險的期待可能性。究其實，公私合夥風險管理的最低層次就是強化公、私部門專案管理者之間良性互動關係（Bing et al., 2005: 34），公共管理者無疑是影響專案運作的關鍵角色之一。其次，公共管理者固然無法選擇其政治上司或左右其立場，但文官體系在

促參過程的自主性與專業性也不應該被邊緣化 (Miller, 2000)。況且，政治風險未必全然超越了公共管理者能力承擔的範疇，例如，因政治事件、法律因素導致土地徵收、用地交付出現延宕，或政府承諾事項跳票，公共管理者願意投注多少成本協助廠商收拾善後或彌補其損失，便是永業文官專業上的潛在著力點，也是其在跨部門合作議題可以扮演的中流砥柱角色。

然而，制度上公共管理者為什麼樂於提供廠商專業協助，而非雙手一攤、臨陣脫逃或把一切原罪歸咎於不可捉摸的政治？文獻上 (e.g. Burnes & Coram, 1999; Cooper, 2003) 多質疑公部門制度文化不足以支持夥伴關係這類政策工具的推動。實務上，公共管理者因積極協助廠商而遭致外界圖利廠商的指控也時有所聞，這影響公部門促參意願與行為甚鉅已如前述。⁷ 尤有甚者，實務上對於採購人員往往只有防弊措施 (如職務輪調)，卻沒有一套正向的激勵措施，這顯然不足以鼓勵好的採購人才留任並培養其專業性。消極來說，公共管理者投入促參業務若不幸因公涉訟，機關提供哪些令人信服的保障措施？積極來說，同樣服務公職，為什麼優秀公共管理者願意投身隱含高度風險與不確定性的促參業務領域？以上核心問題我們應該從文官職涯發展的機會成本角度著眼，才能做好留才及後續的職能培訓。整體而言，設若文官專業能力絕大部分源自於「久任」(tenure) 因素的話，則那些從事促參任務的公共管理者便應當給予適當激勵。儘管組織行為觀點未必全然支持這樣看法，⁸ 但本研究基於促參專案的成本效益、職位風險與報酬關係，以及強化促參專業之理由，主張個體層次上宜給予一定程度的獎勵，在其職權範圍內提高某種勇於任事的誘因是絕對必要的。

除了強化公共管理者個人工作誘因這項基礎工作外，公部門尚須更積極而有效地因應風險問題。在契約層次方面，主流文獻指出特定風險宜配置給公、私部門承擔或分擔，「組織能力」與「交易成本」則是風險配置過程必須同步考量的問題 (Jin & Doloi, 2008; Abednego & Ogunlana, 2006)。但以政治風險為例，一如前述，這類風險卻不見得是單一促參機關本身，在組織能力、業務執行與監督成本方面足堪負荷的。學者 Peters (1989: 189) 曾直言，我們面對的其實是「許多官僚政府，而非一完整的官僚政府 (there may be bureaucratic governments but no

⁷ 這有待制度支持者的共識建立與教育訓練的觀念傳播。

⁸ 如「認知評價理論」(cognitive evaluation theory) 就指出，工作本身的趣味而帶來的內在報償，會因外在報償 (如薪資) 之加入，而降低整體的激勵效果 (Deci & Ryan, 1985)。

bureaucratic government) 」，況且，民主政府運作本身就隱含一定程度的「政治不確定性」。換言之，基於對政府組織的一些了解，我們必須正視那些「客觀上應該由促參機關承擔，但實質上根本無法獨立承擔的風險」，才是深入探究的問題所在，也是非常根本且實際的問題。故而，對於一些無法由特定促參機關完全承擔、但又不宜轉嫁給私部門承擔的若干風險，本研究的建議是：促參機關或私部門廠商策略上可能須要另覓市場上有意承擔這類風險的「第三方」(the third party)，進行風險再配置的協商，這是從典型保險學觀點對機關層次風險承擔所提出之建議，其目的在於緩解包含政治風險在內，所可能帶給促參機關與協力廠商融資與營運過程的干擾。⁹

三、研究限制

在研究限制方面，這份研究礙於國內政府當局缺乏母體資料，且現有樣本資料中又欠缺私部門廠商的聯絡管道，然而，假以時日若可針對私部門同步進行資料蒐集的話，或許我們可以進一步比對公、私部門管理者兩造，在公私合夥風險觀感之落差。舉例而言，本研究調查結果顯示無論是哪一種類型的公私合夥，政府普遍不在意「政治風險」，反而較關注於那些與自身不相干，卻與合作夥伴息息相關的「營運風險」；反之，若細究先前訪談資料，私部門廠商很可能主張政治風險本身，毋寧是雙方合作過程中最大、最難以控制的變數。

⁹ 事實上，在一篇名為〈基礎建設融資風險緩解工具的最新趨勢〉(Recent Trends in Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Finance) 文章中，任職於世界銀行資深財務官員 Matsukawa 與另一位作者 Habeck (2007) 就提到：「風險緩解工具可以使政府與私部門融資機構一同分擔公共專案的風險」；「風險緩解工具可以提高政府信用進而降低財務風險」；「政治風險緩解的需求已從過去含括傳統的政治風險，轉移至當前含括肇因於政府行動或不行動的風險，後者不利於私人基礎建設企業的營運——特別是管制風險、幣貶風險，以及次主權風險(subsovereign risk)。儘管此等風險並未立即分屬於既有的政治風險範疇，但某些風險緩解工具至少已部分或間接地含括其中」。換言之，這篇文章明顯呼應本研究的建議：政治風險的緩解可以透過市場上「政治風險保險或擔保」(political risk insurance or guarantees) 途徑加以處理。幸運的是，一些國際性保險公司(e.g. Zurich in North America, AIG Global Trade & Political Risk Insurance Company, Overseas Private Investment Corporation) 願意承保這類政治風險，其旨在減輕企業遭逢不同類型的政治風險(如政治暴力、政府徵用或沒收的資產、政府拒絕履行契約等)而面臨的投資損失。姑以 Zurich in North America 公司為例，其提供包括金融機構、跨國公司、專案開發人員、投資者、出口商，以及基礎設施開發人員在內三百多家世界先進公司的政治風險保險服務。

其次，本研究充其量只針對公共管理者的風險認知部分進行探究，但認知與行為之間可能還有一段差距。如果我們假定「說的比做的更為容易」，站在比較保守的立場，除了公共管理者本身的風險分擔認知，未必全然等同於實際履約過程的風險分擔行為外，影響官員認知與影響行為的因素兩者也不見得趨於一致，至少後者可能更容易與公部門一些硬性規章（hard regulations）產生牽連，這些規則或潛規則一翻兩瞪眼地決定了什麼樣的風險分擔與承諾在公部門是確實可以被執行的，反觀單純的認知調查固然是建立在當事人經驗基礎上，但也可能將某種規範或道德考量參雜其中。無疑地，這些細節問題都有賴後續透過比較精緻的統計方法加以區辨。總結言之，本研究的調查結果只能視為對公部門促參立場所作的概括性描述與反思，也提供未來有志之士共同研究參考。

參考文獻

- 王寶玲（2005）。促參公共建設案件剖析。營建知訊，271，65-68。
- 朱鎮明、曾冠球（2010年10月）。行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究。台灣公共治理研究中心年度研討會，台北。
- 汪明生、曾玉祥（2011）。地方建設 BOT 治理模式之績效研究：治理結構之觀點。公共行政學報，38，49-73。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。公共行政學報，12，41-77。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。公共行政學報，16，59-106。
- 吳福祥（2007）。公共工程民間參與投資興建營運（BOT）案之執行檢討。技師月刊，45，73-80。
- 宋明哲（2001）。現代風險管理（五版）。台北：五南圖書。
- 林淑馨（2010）。日本型公私協力：理論與實務。台北：巨流。
- 孫煒（2009）。兩千年政黨輪替之後政府與非營利組織關係的分析架構：民主化研究途徑。東吳政治學報，27（2），47-86。
- 陳恆鈞（2009）。參與治理是趨勢？或是迷思？文官制度季刊，特刊，113-144。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2（3），17-71。

- 張學聖、黃惠愉（2005）。都市更新公私合夥開發模式與參與認知特性之研究。立德學報，2（2），51-68。
- Abednego, M. P., & S. O. Ogunlana (2006). Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia. *International Journal of Project Management*, 24, 622-634.
- Axelrod, R. M. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Bing, L., A. Akintoye, P. J. Edwards, & C. Hardcastle (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23, 25-35.
- Bloomfield, P. (2006). The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Boeuf, P. (2003). *Public-private partnerships for transport infrastructure projects*. Paris: European Investment Bank.
- Burnes, B., & R. Coram (1999). Barriers to partnerships in the public sector: The case of the UK construction industry. *Supply Chain Management*, 4(1), 43-50.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Daley, D. M. (2008). Interdisciplinary problems and agency boundaries: Exploring effective cross-Agency collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 477-493.
- Deci, E. L., & R. M. Ryan (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum Press.
- Edwards, P., & J. Shaoul (2002). Partnerships: For better, for worse. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16(3), 397-421.
- European Commission (2003). *Guidelines for successful public-private partnership*. Brussels: European Commission.
- Evans, J., & D. Bowman (2005). Getting the contract right. In G. A. Hodge, & C. Greve (Eds.), *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience* (pp. 62-92). Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Forrer, J., J. E. Kee, K. E. Newcomer, & E. Boyer (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.
- Goldsmith, S., & W. D. Eggers (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

- Grimsey, D., & M. K. Lewis. (2004). *Public-private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and renegotiating infrastructure concessions-Doing it right*. Washington, D.C.: World Bank.
- Hackman, J. R., & G. R. Oldham (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16(2), 250-279.
- Hodge, G. A., & C. Greve (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Jin, X. H., & H. Doloi (2008). Interpreting risk allocation mechanism in public-private partnership projects: An empirical study in a transaction cost economics perspective. *Construction Management and Economics*, 26(7), 707-721.
- Ke, Y., S. Q. Wang, A. P. C. Chan, & P. T. I. Lam (2010). Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects. *International Journal of Project Management*, 28(5), 482-492.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Kumaraswamy, M. M., & X. Q. Zhang (2001). Governmental role in BOT-led infrastructure development. *International Journal of Project Management*, 19(4), 195-205.
- Lee, J. N. & Y. G. Kim (2005). Understanding outsourcing partnership: A comparison of three theoretical perspectives. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 52(1), 43-58.
- Matsukawa, J. & O. Habeck (2007). Recent trends in risk mitigation instruments for unfrasturcture finance: Innovations by providers opening new possibilities. Retrieved Aug 8, 2011, from <http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Gridlines-20-RskMgmt.pdf>.
- Medda, F. (2007). A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships. *International Journal of Project Management*, 25, 213-218.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1991). Institutionalized organizations. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 41-62). Chicago: The University of Chicago Press.
- Miller, G. (2000). Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*,

- 10*(2), 289-327.
- Moulton, S., & C. Wise (2010). Shifting boundaries between the public and private sectors: Implications from the economic crisis. *Public Administration Review*, *70*(3), 349-360.
- Murphy, T. J. (2008). The case for public-private partnerships in infrastructure. *Canadian Public Administration*, *51*(1), 99-126.
- Ng, A., & M. Loosemore (2007). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, *25*, 66-76.
- Nisar, T. M. (2007). Risk management in public-private partnership contracts. *Public Organization Review*, *7*, 1-19.
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010). Dedicated public-private partnership units: A survey of institutional and governance architectures. Retrieved Aug 8, 2011, from http://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/files/Dedicated_PPP_Units_OECD_2010.pdf.
- Parker, D., & K. Hartley (2003). Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: A case study of UK defence. *Journal of Purchasing & Supply Management*, *9*, 97-108.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, *76*, 295-311.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Rune, T. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, *5*(4), 369-380.
- Steelman, T. A. (2010). *Implementing innovation: Fostering enduring change in environmental and natural resource governance*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ting, M. T. (2002). A theory of jurisdictional assignments in bureaucracies. *American Journal of Political Science*, *46* (2), 364-378.
- Tiong, L. K., & J. Alum (1997). Final negotiation in competitive BOT tender. *Journal of Construction Engineering and Management*, *123*(1), 6-10.
- Teisman, G. R., & E. H. Klijn (2002). Partnerships arrangement: Governmental rhetoric or government scheme. *Public Administration Review*, *62*(2), 197-205.
- United Nations (2008). Guidebook on promoting governance in public-private partnerships. Retrieved Dec 1, 2009, from <http://www.ajpp.hr/media/13717/ppp%20guide%20english%20final%202008.pdf>.

• 公共行政學報 • 第四十一期 民100年12月

Vining, A. R., & A. E. Boardman (2008). Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence. *Canadian Public Administration*, **51**(1), 9-44.

Exploring the Public Manager's Perceptions of Risks in Public-Private Partnerships

Kuan-Chiu Tseng, Wei-Cheng Huang*

Abstract

How do public managers perceive the risks in public-private partnership (PPP) projects? What are their attitudes toward risk shifting and risk sharing during the collaboration? “Risk shifting” is one of the key principals in operating PPP projects, only through a well-designed “risk allocation” mechanism can we combine the distinct characteristics of the public and private sector. Otherwise, the PPP projects will inevitably face increased costs, postpone, and even failure. Theoretically, risks should be allocated to the party who can manage them well, however, it is uneasy to actualize the principal of optimal risk allocation. In addition to the environmental contingencies and methodological difficulties, government authorities, in order to take the responsibility of “risk sharing”, have an obligation to support the private sector via utilizing certain policy tools. However, this may contradict the public managers’ work motivation, and which reveals that it is worth to conduct the evidence-based analysis. Against this research background, since PPP projects are often initiated by the public sector actor, the private sector actor has to grasp the public managers’ risk allocation preferences, and thus the transaction costs can be minimized and project performance can be enhanced as well.

* Kuan-Chiu Tseng, Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

Wei-Cheng Huang, Master of Public Administration, Tamkang University.

Unfortunately, to the author's knowledge, the investigations regarding the topic of risk shifting and risk sharing in PPP projects in Taiwan are scarce. This research, methodologically, intends to focus on the public managers' attitudes toward risks in PPP projects via phone investigation, and the related data was collected from the website of Public Construction Commission Executive Yuan. Our findings demonstrate the results of risk ratings and risk allocation preference in PPP projects especially from the angle of public sector. The implications are discussed in accordance to the literature and in-depth interviews, and the recommendations for future research are also provided.

Keywords: public-private partnerships, risk ratings, risk allocation preference, risk sharing, promotion of private participation