

# 目錄

第一章 概述.....	4
1.1 緣起.....	4
1.2 參訪行程.....	5
1.3 參訪人員.....	7
第二章 倫敦參訪內容.....	8
2.1 FESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP 公司.....	8
2.2 TRIBAL GROUP PLC（英國總部）.....	10
2.3 白城地區（WHITE CITY）的開發.....	12
2.4 莫特·麥克唐納公司（MOTT MACDONALD）.....	17
2.5 倫敦交通局.....	19
2.6 PUK（PARTNERSHIP UK）.....	29
2.7 奧雅納（ARUP）公司.....	38
2.8 大英博物館.....	45
2.9 道克蘭輕軌系統（DOCKLANDS LIGHT RAILWAY，LRT）.....	47
2.10 WHITE & CASE LLP 公司.....	67
2.11 倫敦國際金融服務組織(IFSL).....	69
2.12 FIELD LANE.....	73
2.13 倫敦波洛夫市場(BOROUGH MARKET).....	86
2.14 倫敦柯芬園市場（COVENT GARDEN MARKET）.....	99
2.15 TOWER HAMLETS SCHOOLS PFI PROJECT.....	113
2.16 皇家節慶音樂廳及依麗莎白王廳.....	117
第三章 伯明罕參訪內容.....	120
第四章 綜合心得與建議.....	125

4.1 綜合心得.....	125
4.2 綜合建議.....	127
附件.....	130
附件 1 英國 PUK 公司簡報資料 .....	130
附件 2 英國倫敦交通局簡報資料 .....	130
附件 3 道克蘭輕軌系統簡報資料 .....	130

## 參考資料

- 1.英國 PUK 公司網站 (<http://www.partnershipsuk.org.uk/index.aspx>)
- 2.英國 IFSL 組織網站 (<http://www.ifsl.org.uk/output/default.aspx>)
- 3.臺北市政府財政局 96 年加強推動民間參與公共建設策略規劃委託案總結報告書，台灣世曦工程顧問股份有限公司。
- 4.行政院公共工程委員會「歐盟地區公私合夥 (Public Private Partnerships) 政策推動歷程與現況之研究」委託專業服務案研究報告，建業法律事務所。

# 第一章 概述

## 1.1 緣起

公共建設及服務不斷的投入，不僅能提高市民的生活品質，也能提升城市面對未來發展的競爭力；因此如何提供完善的公共建設及服務，同時確保其品質能維持一定水準，便成爲政府施政的重要課題；然而政府預算規模及人力資源有限，因此結合民間部門之資源及財力共同協力提供更完善健全的公共建設及服務，便成爲現今世界各國的共同趨勢，透過民間部門及公部門的合作，除能解決政府財政之困難，也能強化公共建設執行與營運的品質及效率。

如何使臺北市成爲一流的國際城市，如何提供滿足市民生活所需的公共建設及服務，一直是市府團隊所努力的方向。因而臺北市政府也積極推動民間參與公共建設，於 92 年 5 月成立市府促進民間參與公共建設業務單一窗口，由財政局專責辦理業務之推動，又於 93 年成立臺北市政府促進民間參與公共建設推動委員會，期透過此委員會之功能，協助本府各機關解決實務執行之各種問題。同時考量本府各機關於推辦民間參與公共建設業務時，需面對複雜的法令規章，且對較長生命週期所帶來各種問題及爭議，亦需一一克服，以確保公共服務的不中斷。因此，本府對所屬各機關學校辦理促參業務人員，除每年定期舉辦促參專業講習課程，以增進同仁專業智能，亦以實地參訪促參案件之方式，增進本府同仁承辦促參業務的深度及廣度，以提升各機關學校於促參專業領域的能力。

經由本府各機關積極地推動，本府辦理促參業務成績已爲全國之冠，爲期在此一基礎上，能精進本府各機關辦理促參業務效能，增加承辦案件經驗交流。同時鑑於世界各國推動此一模式肇始於英國，且英國政府已建構完整促參制度與標準化文件，同時其辦理成效卓著且累積相當經驗，因此特別安排前往英國倫敦及伯明罕地區，參訪當地促進民間參與公共建設案件推辦情形及相關市政建設，以增加本府各促參業務執行機關人員推辦促參業務經驗，俾加速本府未來施政的推動。

## 1.2 參訪行程

日期	星期	時間	活動行程
8/13	四	晚間 20:30	抵達英國倫敦
8/14	五	上午 09:00	拜會 FESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP 公司
		上午 10:30	拜會 TRIBAL GROUP PLC 公司
		下午 13:30	赴白城 (WHITE CITY) 車站現地參觀，並由英國倫敦運輸局、本案建築師帶領參觀解說。
		下午 15:30	拜會 MOTT MACDONALD 公司
		晚間 18:30	搭車前往伯明罕地區
8/15	六	上午 08:30	參訪 BULLING SHOPPING CENTRE、INTERNATIONAL CONVENTION CENTER
		下午 13:30	參訪伯明罕市政建設 (CANALSIDE)
8/16	日	上午 08:30	參訪伯明罕市政建設 (BRINDLEY PLACE)
		下午 13:30	參訪伯明罕周邊地區市政建設
		下午 16:30	搭車返回倫敦地區
8/17	一	上午 09:30	拜會英國倫敦交通局
		下午 13:30	參訪團員分組，分別拜會英國 PUK 組織及參訪倫敦 2012 奧運相關工程及建設
		下午 16:00	拜會 ARUP 公司
8/18	二	上午 10:00	參訪大英博物館
		下午 14:00	參訪道克蘭輕軌系統 (DOCKLANDS LIGHT RAILWAY, LRT)
8/19	三	上午 09:00	拜會 WHITE & CASE LLP 公司
		上午 10:30	拜會倫敦國際金融服務組織 (INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON; IFSL)
		下午 14:00	拜會倫敦社會福利機構 (FIELD LANE)

8/20	四	上午 09:00	參訪倫敦地區市政建設
		下午 13:00	參訪倫敦波洛夫市場(BOROUGH MARKET)
		下午 15:30	參訪倫敦柯芬園市場 ( COVENT GARDEN MARKET )
8/21	五	上午 09:00	與 TOWER HAMLETS SCHOOLS PFI PROJECT 人員 舉行座談會
		下午 13:50	參訪倫敦皇家節慶音樂廳(ROYAL FESTIVAL HALL)及依莉莎白皇后廳(QUEEN ELIZABETH HALL)
		晚間 20:30	搭機離開英國倫敦
8/22	六	晚間 22:30	返國抵達臺北市政府

### 1.3 參訪人員

職稱	姓名	單位
團長/局長	邱大展	財政局
團員/局長	丁育群	都市發展局
處長	王偉	捷運工程局綜合規劃處
技正	祝惠美	捷運工程局
課長	孫文瑜	捷運工程局聯合開發處
主任秘書	許玄謀	市場處
副執行秘書	胡培倫	臺北文化體育園區籌備處
科長	梁郭國	公共運輸處
股長	陳淑蘋	文化局
股長	廖秋芬	社會局
科長	丁翰杰	財政局
股長	朱大成	財政局
約僱科員	吳丞泳	財政局

## 第二章 倫敦參訪內容

### 2.1 Feshfields Bruckhaus Deringer LLP 公司

#### 一、單位簡介

弗雷什菲爾德律師事務所全球基礎設施和運輸部門的重點是提供最高質量的法律諮詢，企業，政府和投資者參與建設，營運和採購基礎設施和運輸資產。弗雷什菲爾德取得了一系列的客戶包括製造商，運營商，金融家，管理者，政府和基礎設施的資金，投資於這些部門。在這方面，公司擁有卓越的聲譽，代理為贏得買主就一些標題收購，其中包括英國機場管制局（the British Airports Authority，BAA），英國聯合港口（Associated British Ports Holdings）等。

該公司區別於其競爭，提供高質量服務，綜合性的辦事處網絡，成功地結合核心力量在合併和收購，項目融資具有廣泛的相互了解基礎設施和運輸資產類別。

所涵蓋的行業集團包括：基礎設施的資金，水、廢物和其他設施，航空及機場，港口和航運，鐵路和公路，郵政和物流，建築和工程，社會基礎設施，政府，公共部門實體，政府主管部門。

弗雷什菲爾德的客戶包括專業投資者，製造商，運營商，金融家，管理者和政府。弗雷什菲爾德的律師結合自己的法律技能與深入的行業知識，提供一個融合的法律和商業方面的技能，以滿足客戶的業務需求。

#### 二、訪談摘要紀錄

**Q1：**臺灣交通建設方面重大 BOT 案件最大困境在於對未來載客率的預估，如台灣高鐵與高雄捷運，載客率與現金流入遠低於原先的預估值，導致財報虧損，甚至得再次融資以維持營運，請問您有哪些確保載客率與現金流入的機制？

**ANS1：**載客率與現金流入涉及諸多層面，難以預估，風險分散是解決此一問題的最佳途徑。政府甚至得試著放手，與承包商事先建立一風險分散的機制，合約中更可明確制定最低載客率與高服務品質的保證，以降低事後風險。

**Q2：**臺北市政府目前有許多促進民間參與的案件，有些年限甚至長達 70 年，在此期間內，有許多不可預測的外力影響案件的進行，有何因應措施解決此



一問題？

ANS2：在英國，甚少有機構願意融資貸款給超過 20 年的案件，因具有許多不可預測的因素，不過倫敦交通局(Transport For London)，最早的一條地下鐵即採用 PPP 方式，此一 PPP 計畫長達 30 年，為避免上述年限過長的情形，每 7.5 年就對契約進行檢討修正(restate)，以避免不合時宜的情況。故就長年限的促參案件，須在一定期間內定期對合約進行修正與檢討。

Q3：台北捷運木柵與新通車的內湖線狀況頻繁，原木柵線馬特拉信號系統系採固定閉塞區間，而內湖線系採用移動式閉塞區間，如今系統整合產生嚴重問題，請問此方面的風險？

ANS3：系統整合往往需要極長的時間，例如倫敦地下鐵 Central Line 在系統升級時花了兩年時間的磨合期，而 Jubilee Line 在系統整合時也發生極嚴重的黑暗期，故在一開始就需慎選承包商，並給予各個承包商充分表達能力的機會，以便作出最佳選擇。

Q4：請問貴公司是否有各行業 PPP 標準化的合約格式？

ANS4：Partnership UK 才有您所提及的 PPP 標準化的合約格式。

Q5：臺灣如今是 PGA 的一員並有許多規劃中的案件，雖然我們聘用如仲量聯行(Jones Lang LaSalle)等國際級管理顧問公司，但其律師仍為國內當地的律師，欠缺國際經驗，請問貴公司是否有興趣來台灣輔導我國促參案件？

ANS5：非常樂意！我們曾親自到中歐與當地政府對話，說服他們聘用國際級的律師，絕對物超所值。畢竟萬事起頭難，且目前國際經驗表現欠佳，再者，愛爾蘭政府 PPP 執行經驗稍落後於 UK，目前我們在當地設立據點，對其進行輔導與協助。

Q6：倫敦地鐵後續維修工作係透過 PPP 方式分別交由 Metronet Rail SSL & BCV 及 Tube Lines 公司，據說其中 Metronet Rail SSL & BCV 因公司倒閉，遭倫敦交通局 Transport for London (TfL)接管，其失敗的原因為何？

ANS6：Metronet 公司倒閉最主要的原因為其公司治理與領導方面出了極嚴重的問題。

## 2.2 Tribal Group plc (英國總部)

### 一、單位簡介

Tribal 是一家提供諮詢、支援及服務的顧問公司，他們專注於改進全球公私部門的服務計畫，使委託者的業務能達到品質要求及效率目標。Tribal 廣泛的提供專業技術及深度的知識，該公司工作的關鍵領域包括教育、衛生、財務管理及環境等，合作的工作夥伴主要在公部門如中央政府、地方當局及住房協會。Tribal 有超過 2000 名員工，工作範圍涵蓋全球超過 40 個國家，在目前經濟環境下，政府部門、社團組織及商業公司面臨不斷增加的挑戰，必須達到更有效率及表現的目標。Tribal 與他們的委託者以合夥形式發展量身訂作的解決方案，長期以來節省了不少經費，並且確保在投資上可以得到最佳的回報。合作夥伴在與 Tribal 通力合作下的成果，在於獲得技術及知識的移轉，並且會有持續的獲利。唯有 Tribal 在長期以來的優良紀錄及廣泛的專業技能的條件下，能提供整合方案給面臨複雜挑戰的委託者。

### 二、訪談摘要紀錄

(一) Q：Tribal 公司目前在台灣有沒有業務？

A：目前沒有。但是我們為國際化所設定的目標及市場中，台灣是其中之一，所以我們非常有興趣前往台灣發展業務。

(二) Q：在辦理 BOT 或 PPP 等類似案件時，人民的意見如何參與？

A：從政策形成的第一天開始，公眾的意見就不能被忽略，應該多召開說明會，了解民眾的需求，並將民眾的意見提供給私部門參考。

(三) Q：有沒有專門為 PPP 單獨頒布的法令？

A：在英國沒有專門為 PPP 單獨頒布的法令，配合每個案件的特性，就現有的法令進行修編。

(四) Q：有沒有 PPP 案件的契約範本可以提供作為參考？

A：PPP 案件的契約範本是由中央政府編訂，但每個 PPP 案件的特性不同，所以範本也不同，學校案件有適合學校特性的範本，醫院、公共建築也是，每種範本大概有 70% 是相同的，其他 30% 則必需依不同案件性

質而有所變動。如果有需要相關的文件，可以透過網際網路取得，我們很願意提供路徑。

### 三、心得與建議

- (一) PPP 案件的關鍵問題在於如何保持良好的「夥伴關係」，政府與民間機構之間如何共同分擔風險、分享利益應該從法制、契約內容等面向予以解決，如果凡事以「圖利廠商」的出發點來思考，將永無互信互利的可能。
- (二) 臺灣所有促參案件均應逐案檢視其特性，是否有自償能力，是否有獨占收益，或者是屬公益型公共建設等，分別在公私部門合作的方式上，尋求適當的夥伴關係，各自分擔風險，而非為了減少財政負擔，把所有案件都以 BOT 模式辦理，同時把所有風險全部交給民間機構，最終政府無法坐視公共建設的失敗，只好為民間機構收拾善後，在期程與經費上的損失將更為龐大。
- (三) PPP 契約訂定應更有彈性、更符合商業倫理，並且符合公平合理的原則，監審單位如完全以政府採購的邏輯來思考 PPP 案件，恐將使公部門承辦業務單位就此裹足不前，保守以對，如此就失去引進民間資金、技術、效率及創意的原意。
- (四) 國內現行 BOT 契約很多長達 50 年、70 年，如何隨著外在情勢變化，合理修正合約內容（例如財務條件調整），以反應現實需求，使契約更符合實務運作及公平合理，可供本府檢討改進。

## 2.3 白城地區（White City）的開發

### 一、地點簡介

白城都市發展地區係位於白城購物中心的北方，包括 43 公頃的土地，延伸至 Shinfield Street, A3220 公路等，為倫敦目前正進行的最大開發計畫之一，也是倫敦最令人興奮的都市改造計畫。此計畫並為倫敦西 12 區帶來許多的利益，該區域週遭原為較為落後、荒涼及孤立的環境，並被道路及鐵路路線分割成兩部份，造成民眾通成之不便。

白城地區的計畫政策係將本地變成倫敦的另一個都市中心，包括大倫敦市政府、倫敦 Hammersmith 區政府、Fulham 區政府，都認為此都市更新計畫「白城機會區域－發展架構」是一個重要的都市更新政策，計畫之內容包括提供足夠的工作機會、全新社區的休閒設施等，預估可提供一萬一千多個工作機會，一千兩百個新家（其中大部分為平價的國宅），除了工作與房屋的利因外，並提供週邊土地的開發，包括餐廳、酒吧、休閒娛樂設施等。

國際知名建築師雷姆庫哈斯（Rem Koolhaas；大都會建築師事務所）為本區域進行都市總體之規劃草案，把土地做不同的使用分區，如辦公室、住宅、社區、開放空間等分區，並與交通運輸系統相互聯繫，大都會建築師事務所在進行本案之規畫時，其主要目標係更新該地區，並創造當地之繁榮及發展，除符合居民之需求外，並融入當地環境，以多功能及用途之開發方式，提供下列各項建築計劃：

- 1、3,000—4,000 新居住場所。
- 2、辦公室及提供 11 萬個工作機會。
- 3、媒體工作區和工作室。
- 4、咖啡館和餐廳。
- 5、藝術中心。
- 6、休閒中心。
- 7、育幼設施及新學校。
- 8、旅館。
- 9、青少年和體育設施等。
- 10、商業空間。

11、社區活動中心及市場。

12、有特色之 White City 地鐵車站。

## 二、參訪過程

本府 98 年促參參訪人員於 98 年 8 月 14 日下午親赴白城地區進行現地參觀，由英國倫敦運輸局及 LU (London underground limited ) 白城地區規劃案之建築師帶領參觀解說，以了解白城地區都市整體之規劃及構想。

## 三、白城地區的發展現況

Shepherd' s Bush 及白城地區的改造係由 Westfield 的開發商和倫敦運輸局共同合作之投資方案，有 60% 乘客係搭乘大眾運輸工具到達該區。

Westfield 購物中心坐落於倫敦西二區，其土地係屬倫敦運輸局所有，該局以 200 年合約租期方式提供 Westfield 的開發商，打造該區為零售及休閒並重的城市，在 97 年 11 月初開幕時即吸引成千上萬人的造訪，Westfield 購物中心係由紐約當紅建築師 Michael Gabellini 所設計，約有 300 間商店，室內設計採用光線及照明之變化，營造奢華氣份，堪稱全歐洲最大的購物中心。

(一) 白城地區規劃及進行的交通運輸工程如下：

- 1、 在 Hammersmith & City 線上建立一座新的 Wood Lane 地下車站。
- 2、 於 Central 線上的 Shepherd' s Bush 車站進行車票大廳的改建工程。
- 3、 建立一個新的公車站。
- 4、 在西倫敦線上，建立一座新的 Shepherd' s Bush 地面車站。
- 5、 在東南角地區建立新的運輸交會站。
- 6、 在 Central 線上的 White City 車站進行的改善工程，包括下列各項工程：
  - (1) 將坐落在 Hammersmith & City 線上的 Shepherd' s Bush 車站重新命名為 Shepherd' s Bush Market 車站。
  - (2) 建立新的自行車路線。
  - (3) 建造新的計程車上、下停靠點。

Westfield London 地區之開發，將建立新的購物和休閒中心、圖書館、托兒中心和平價國宅。

(二) 白城地區之地鐵車站、公車、計程車及自行車等運具之簡介：

1、 Wood Land 車站：

Wood Land 車站坐落在 Wood Lane 及 Ariel Way 兩條道路之交叉點，位於 Shepherd' s Bush 及 Latimer Road 兩車站之中間，是第一座建造在倫敦地鐵線上之車站，並利用 Hammersmith & City 線將倫敦市中心之旅客帶到 Westfield London 地區，這座車站係於舊有磚造建物上以型鋼方式架設構築而成，內部空間足以容納一座橄欖球場，並對當地居住及工作人員提供服務。

2、 Shepherd' s Bush Market 車站：

重新命名 Hammersmith & City 線上的 Shepherd' s Bush 車站為 Shepherd' s Bush Market 車站，以免與 City 線上的 Shepherd' s Bush 車站相混淆，預計每天可提供 9,400 名乘客之使用。

3、 新公車站：

新公車站坐落在 Ariel Way 道路上，並延長當地 31、49、148、207、 237、260、607 及 C1 巴士路線，服務之路線將由現在 Shepherd' s Bush 之總站經過南部轉運站後，以西北方設置之新車站為終點站。

4、 White City 車站的整修計畫：

重新恢復 White City 車站的原始特色，並整修其外觀工程，包括安裝新的 CCTV 監視系統、通訊系統、請求協助信號、PA 系統的升級、在平台及階梯上安裝有觸覺作用的線條，以協助視覺障礙的乘客，並改進照明設備增加乘客之安全性和可視性。

5、 Shepherd' s Bush (Central 線) 車站：

在南方的交匯處行成 Westfield London 區的主要出入口，並於 Shepherd' s Bush 之東南區建立一座新的現代交通樞紐車站，提供鐵道、公共汽車、火車、計程車、人行步道及自行車路線。

在 Central 線上的 Shepherd' s Bush 車站進行包括車票大廳的重建、無障礙的進出環境、新的通道和樓梯將增加車站進出口的容量，另外，藉由保全及通訊系統之升級、新的天花板、牆面及地坪之設置使車站更具現代化，

而雙層高度的車票大廳、增設的出入口及售票設施，使乘客得到更佳的服務品質。Westfield London 購物中心開幕後，預估每天會有 45,000 名乘客之使用。

在 Shepherd' s Bush 建造一座新的火車站供西倫敦的乘客使用，於車站南部交叉口的東方連接 Central 線地鐵車站、巴士及計程車等，該車站係由倫敦運輸局負責營運，並計劃 2010 年－2011 年止，將延伸西倫敦線由每小時 3 列火車改為 4 列火車。

#### 6、計程車及自行車路線：

計程車及自行車計劃圍繞 Westfield London 地區，新的自行車停車場將提供大約 570 部自行車停車空間，並緊鄰 Westfield London 開發區的主要入口，另外，自行車停車之設備亦可提供 Wood Land 車站之使用，計程車之排班區設置於 Westfield London 地區之中心點，其上、下地點則設置於交叉口之北方。

#### 四、訪談摘要紀錄

(一) 問：白城地區的土地係屬何單位所有？其開發是由何單位所負責？該地區之開發構想為何？

答：白城地區之土地係屬政府所有，該地之改造係由 Westfield 的開發商和倫敦運輸局共同合作之投資方案，當地之公共建設如車站及地鐵等係由政府負責規劃及興建，而該土地係以長達 200 年合約租期方式提供 Westfield 的開發商進行開發，惟相關之開發計劃須經倫敦運輸局審核後方得進行。

(二) 問：地鐵行經路面段時，如何考量其安全性？

答：為避免地鐵行經時有物品掉落軌道上，以架設鐵絲網方式阻隔，並以動線區隔乘客之進入。

(三) 問：為何 white city 車站並無考量行動不便者之使用？如何因應？

答：倫敦地鐵有百年之歷史，並非所有車站皆有考量行動不便者之使用，新設之車站大多會將行動不便者之需求納入考量，但舊有車站則是逐漸改善中，利用通報系統及無高低差之入口等考量行動不便者之通行，並於地鐵路網中明確標示有考量行動不便者之車站，請行動不便者多加利用。

#### 五、心得及建議

- (一) 借重白城地區開發的經驗，其成功之因素係政府透過都市計畫程序，搭配交通運輸如地鐵及捷運等基礎建設，及公車、計程車及自行車等交通運具之設置，提供乘客安全及便利性，並透過豐富及多元化的空間設計，吸引人潮及產業之進駐，進而創造就業機會，帶動地區發展。
- (二) 白城地區之土地屬倫敦運輸局所有，土地係以長達 200 年合約租期方式提供 Westfield 的開發商進行開發，屬公、私部門之合作計劃，另為達本開發案之進行，倫敦運輸局參與之人員必須經過專門的訓練，特別是有關工程、營運及商業計劃之訓練。
- (三) 倫敦地鐵並非所有車站皆有考量行動不便者使用之設施，因車站如考量行動不便者之使用設施需花費龐大之經費，故已興建完成之車站係由站務人員協助行動不便者，並在出入口動線上採整平及無階梯之設計方式。
- (四) Wood Land 車站係利用舊有磚造建物上以型鋼方式架設構築而成，內部空間寬廣，並以明管之方式佈設管線，利於維修及管理。
- (五) 倫敦車站站體皆採水平及垂直之分割設計，量體輕巧，並採自然之通風及採光，進出站體之驗票設備及擋板輕巧及不佔空間，值得本市借鏡。



## 2.4 莫特·麥克唐納公司 (Mott MacDonald)

### 一、單位簡介

莫特·麥克唐納公司(Mott MacDonald)公司是一間提供公、私部門的全球性管理、工程及發展顧問公司，年營業額高達 9 億英鎊，業務橫跨 140 個國家，全球超過 14,700 名員工，多元化的服務包括運輸、能源、建築、供水、環境、衛生與教育、工業和通訊等產業。服務對象則包括：中央及地方政府、衛生與教育當局、運輸業者、產業業者、公用事業、開發商、承包商、商業公司、銀行、融資機構和非政府組織。Mott 公司目前在英國各地有 30 個營運中心，在遍及歐洲、亞太、中東、非洲和美洲等 50 多個國家也設有辦事處。在臺灣莫特·麥克唐納公司曾參與臺北捷運建設初期之總顧問服務、高雄捷運民間參與顧問(第一部分)服務以及高速鐵路興建計畫之稽核及查驗服務。

Mott MacDonald 公司，由該公司經濟及諮詢服務管理部門負責人—Mr. Derek Fryer 先生負責接待，首先簡報該公司參與公私結盟 (Public Private Partnership 簡稱 PPP) 及民間融資 Private Finance Initiative (PFI) 計畫之情形，再就 PPP 或 PFI 之執行機制及風險評估進行廣泛討論。

### 二、訪談摘要紀錄

Mr. Derek 表示；英國推行 PPP 或 PFI 計畫是基於 1.公共建設資金短絀 2.政府推動的公共服務事業效能不彰 3.民間專業服務有經驗且效能佳 4.節省資金等因素考量，經統計至今約有 500 個 PPP 或 PFI 執行案例，而民眾普遍反應政府服務效能有提高的現象則是英國政府最大的收穫。針對如何使 PPP 或 PFI 計畫執行順利的議題方面，Mr. Derek 表示；一般 PPP 或 PFI 計畫契約年限至少 25 年，諸如環境變遷、法令變動及甲乙雙方需求調整等因素都有可能影響契約正常的執行，因此計畫擬訂前的風險評估、風險管理對策的運用是相當重要的一環，同時容許調整契約內容的協議機制及定期驗收執行績效的稽核機制亦必須建立，如此，方能使 PPP 或 PFI 計畫執行順遂。在實際執行上，英國政府在契約中制訂有協議機制；即規定每 7 年甲乙雙方可就各自需求進行協議，有共識者再進一步修訂契約條文，另外設置公正獨立查核機構，定期稽核乙方執行績效，供甲方(政

府部門)督促乙方(民間廠商)改善服務品質之參考。Mr. Derek 更進一步指出；推行 PPP 或 PFI 計畫在某方面存在具有促進政府與民間更加審慎評估公共事業計劃的擬定與執行。

### 三、心得與建議

- (一) 英國推行 PPP 或 PFI 計畫，藉由導入民間資金及專業服務，不僅可填補政府財政的缺口，同時也有助於提升公務部門的服務效能。
- (二) 一般 PPP 或 PFI 契約年限相當長，為因應環境變遷、法令變動及甲乙雙方需求調整等因素，建議計畫擬訂前應進行風險評估並擬妥風險管理對策，同時在契約內制定定期協議機制，容許甲乙雙方在協議共識下可修訂契約服務內容，如此，將使契約執行更具彈性，俾利減少契約執行之紛爭。
- (三) 為提升 PPP 或 PFI 計畫執行品質，建議設置公正獨立查核機構，定期稽核乙方執行績效，以供甲方(政府部門)督促乙方(民間廠商)改善服務品質之參考。

## 2.5 倫敦交通局

### 一、說明

#### (一)倫敦交通現況

倫敦市現有 750 萬居民，就業人口 460 萬人，每年將近有 3000 萬旅客到倫敦旅遊，目前每天交通旅次為 2700 萬旅次，倫敦市的人口每年還不斷成長中。

目前倫敦市交通運具的組成為汽車：37%，步行：21%，巴士：19%，地鐵：10%，鐵路：8%，腳踏車：2%，計程車：1%，摩托車：1%，輕軌：1%，從上面的數字中可以了解小汽車仍然是倫敦市區內交通的主要工具，不過這些使用小汽車的人大部分是從倫敦郊區開車進市區上班的通勤旅次，他們開車的旅次長度也不長，大概不會超過 1~2 英哩，另外從這幾年來的資料顯示，因為倫敦市實施進城徵收擁擠費政策，並積極民眾鼓勵使用大眾運輸，廣為宣導公車、地鐵使用資訊(如班次表，路線手冊等)，另倫敦交通局也和民間企業公司、學校合作，鼓勵宣導所屬員工儘量使用大眾運輸工具，或鼓勵騎腳踏車上下班，提供洗澡房間(騎腳踏車上班途中流汗)等，經過這些努力，開車的人數已有逐漸下降趨勢，這 5 年內民眾開小汽車的比率大概下降了 5%。

目前倫敦市面臨到一個很大的問題是，倫敦市發展很快，人口數不斷的增長，預估未來的 10 年內還會增加約 100 萬的人口(包含移民及外地到倫敦工作的人，以及倫敦將面臨另外一波「嬰兒潮」，有愈來愈多的嬰兒出生)。另外倫敦市預估未來將會增加 80 萬的工作機會，這些人口的增加是未來倫敦市交通最大的挑戰。根據調查，倫敦市工作地點最大聚集點在第 1 區(倫敦市分為 6 區)，包含市中心區及西區，至於東邊目前推廣發展為金融區，未來 2012 年奧林匹克館場的興建主要在東區，就是希望能帶動東區的發展及疏解倫敦交通愈來愈擁塞的困境。

#### (二)倫敦交通局之成立

在 1999 年之前，倫敦的交通是由中央政府直屬各相關部門管轄，分佈相當散亂，並沒有統一的單位來處理，同時加上一些政治權責劃分不清所造成的衝突，所以倫敦市區的交通發展一直沒有很好的規劃，另外倫敦是一個歷史悠久的城市，許多交通硬體建設都已經開始老化，無法提供良好的交通基礎設備，綜合上述這些軟、硬體不佳所造成的危機感下，促成了現在倫敦交通局的成立。

2000 年，倫敦交通局成立，直屬倫敦市長管轄，負責倫敦運輸交通之管理與服務，並落實市長運輸發展政策之執行。交通局是以公司型態成立，下有三個子公司(倫敦運輸保險公司、交通局信託有限公司、以及運輸貿易有限公司)，倫敦交通局負責管理項目有：公共汽車、地鐵(Underground 或是 Tube)、輕軌(DLR, DockLands Light Railway)、地上鐵路(Overground)、電車(Tram)、遊船(River service)、步行(Walking)、自行車(Cycling)等，另外倫敦擁擠費計畫之實施、580 公里道路之管理、6,000 座號誌、計程車、私人貨運等項目亦屬倫敦交通局管轄範疇。

倫敦交通局在經費方面與中央的關係很密切，倫敦交通局交通上的開發經費每年約 80 億，有一半的經費約 40 億英鎊左右都是由中央補助，其它 40 億則是由車票的收費，公車及地鐵的廣告收益，以及土地商業開發收益等挹注，倫敦納稅人的錢反而很少使用在倫敦交通局經費上。

倫敦市自 2003 年 2 月起推動車輛於每日上午 7 時至下午 6 時 30 分進入倫敦市中心海德公園以東、銀行區以西、國王十字站以南以及雀兒喜以北之區域徵收每日 5 鎊之擁擠費；2005 年 7 月更將擁擠費提升至每日 8 鎊，2007 年擴大收費區域。倫敦施行之初，確實受到民眾質疑與大力反對，然而因市長之強勢作風，帶來之效應卻是民眾始料未及的。

首先，倫敦市中心交通大為改善，私有運具大幅於收費時段內減少，同時鼓勵民眾搭乘大眾運輸工具。此外政府利用擁擠費積極建設與改善地鐵之服務，強化公車路線，並設置準點率極高的公車到站資訊看板，以電子郵件或免費簡訊提供民眾即時交通資訊，因此民眾近年來贊同聲

已比反對聲高。

同時在 2003 年，為達成倫敦市大眾運輸一卡通目標，發行了 Oyster 卡票證，類似臺北的悠遊卡，使用 Oyster 卡可搭乘公車、地鐵、電車、輕軌、地上鐵路及部分國鐵，使用 Oyster 卡搭乘大眾運輸除了搭乘付費方便外，並可節省相當多的交通費用，以公車為例，搭乘公車單趟 2 磅(新臺幣 110 元左右)，使用 Oyster 卡每趟只扣 1 英磅，每天以 3.3 英磅為上限，之後搭乘公車就不再續扣；再以地鐵為例，搭乘地鐵單趟(以 1 區為例)4 磅(新臺幣 220 元左右)，使用 Oyster 卡每趟只扣 1.6 英磅，每天以 5.1 或 6.7 英磅為上限(依尖峰、非尖峰時間有別)，之後搭乘地鐵就不再續扣，所以使用 Oyster 卡是目前在倫敦搭乘交通工具最便宜的方式。

### (三)大眾運輸經營模式

倫敦交通局對市區內公車經營模式是由倫敦交通局付一筆費用交由公車業者經營行駛路線，所收取的公車票費用則交給倫敦交通局，換句話來說，就是倫敦交通局買下公車業者所提供的服務讓市民搭乘，不過倫敦交通局對公車業者的服務有一定的要求，譬如所有的公車必須是紅色，不同路線必須達到一定的班次水準，以及公車司機必須接受的訓練項目與次數等，均有統一的規定。

在地鐵方面，主要是由倫敦交通局自行經營，駕駛及車站員工都是由倫敦交通局自行雇用，不過在基礎設備(如軌道及列車)建設及維修方面，是採用公營-民間合作方式(PPP, Public-Private Partnership)來處理。過去此一合作模式是交由 MetroNet 以及 TubeLine 兩家公司負責，不過一開始的 PPP 合作經驗損失慘重，主要是當初與 MetroNet 的合約中，經營風險都是由倫敦納稅人承擔，造成 MetroNet 只以賺錢為目的，無心維護大眾運輸利益，加上 MetroNet 的公司架構很鬆散，經營成效很差，最後導致破產，造成倫敦市幾十億英磅的損失，倫敦交通局必須親自接手後續的爛攤子。至於與 TubeLine 的合約架構就比較嚴謹，同時賦予該公司部分經營運輸的責任，所以目前經營尚稱順利。不過目前執行 PPP 合作模

式還發現一個問題，就是地鐵一些設施，如列車，由 TubeLine 公司去購買反而比倫敦交通局出面購買還要貴，主要是因為銀行給政府機關的利率會比較低所造成。另外倫敦交通局部分的壓力也來自英國中央政府，因為中央正在大力推行 PPP 專案，希望地方政府都能配合執行，不過對倫敦交通局而言，他們認為不見得每個措施都適合以 PPP 合作方式來處理。

#### (四)倫敦市未來交通政策

目前倫敦市長對未來的交通運輸政策目標為：

##### 1、擴大公共運輸的容量：

倫敦是世界上第一個有地鐵的城市，不過設備均已老舊，希望藉由 2012 年在倫敦舉行奧林匹克運動會的契機，投入 700 億英鎊重新對舊有地鐵運輸設施進行翻修更新，擴增大眾運輸工具的容量。

##### 2、舒緩交通量的成長

##### 3、加強步行及自行車的推廣

##### 4、改善交通安全與及加強交通保障

##### 5、使倫敦旅遊的經驗更為美好。

#### 二、訪談摘要紀錄

(一) 問：倫敦市開小汽車的比例下降約 5%，請問資料基礎是多少期間 (1 年、2 年…)?

答：大約是 5 年。

(二) 問：簡報所提 Tram 是指何種交通工具？

答：Tram 指的是路面有軌電車，是倫敦市傳統的交通工具，使用過去老舊的鐵軌為基礎改建而成。

(三) 問：是否所有的公、民營單位所屬交通工具均可使用 Oyster 卡？

答：Oyster 卡在公車、地鐵、電車、輕軌、地上鐵路及部分國鐵均可使用。

(四) 問：倫敦市長是由中央指派或民選？

答：每 4 年民眾直選，由倫敦議會監督。倫敦下有 32 個自治市 (borough)，每個自治市也負責管理部分的交通，由倫敦交通局會贊助一些經費幫助這些自治市管理交通。這些自治市也負責管理倫敦 95% 以上的道路。

(五) 問：從與 MetroNet 與 TubeLine 的 PPP 合作經驗中，貴局建議 PPP 合作的契約時程以多少時間較為適當？多久時間作為契約重新檢視的時程？

答：以本局目前與 TubeLine 的契約而言，合作時間為 20 年，每隔 7 年重新檢視一次。

(六) 問：倫敦交通局與 MetroNet 公司在地鐵方面合作失敗後，有沒有再委託其它的民營業者繼續經營？

答：Metro 公司破產後，倫敦交通局就接手地鐵營運主要相關事宜，但是如信號整合等部分系統仍委託其它民營公司辦理。

(七) 問：契約重新檢視會不會受到議會的監督？

答：倫敦議會監督的重點在市長所提的市政預算同意與否，同時必須有 2/3 以上的議員同意方能成案，目前議會有 2/3 席次及市長都屬於保守黨，所以提案被否決的情況很少發生。至契約重新檢視的責任仍由倫敦交通局負責，議會沒有什麼權力可以干涉。另外說明的是，定期契約檢視不是指經常性的對現有契約所有內容做變動，因為私人企業有獲利的壓力，在巨額成本的投入下必須保障長期合作下能獲取適當利潤之權益，故不宜經常性的對契約重大關鍵項目加以調整。

(八) 問：倫敦可否對民眾課稅用於運輸建設？

答：英國最近已經立法，地方政府可決定扣稅種類、項目，以及使用用途。

(九) 問：倫敦公車候車亭、站牌、及公車資訊系統是否採用 PPP 模式辦理？

答：相關各項設備的處理方式，主要是看計畫規模的大小、經費的來源、以及可行性評估的綜合結果而定，譬如地鐵的語音系統就是採用 PPP 模式，但像公車的站牌及公車資訊系統是由倫敦交通局自行辦理。

(十) 問：倫敦交通局是否將綠色環保概念引進其交通建設中？

答：在各項交通建設過程中，倫敦政府不僅考量對二氧化碳減量的效果，同時也引進新的開發技術俾減少興建及維護過程中對環境的污染。此外倫敦的交通運具是以「永續發展」為目標而建設，這就是對環境維護最好的一種處理方式。

(十一) 問：倫敦交通局對新建築物所須停車位數目的處理方式為何？

答：為鼓勵民眾搭乘大眾運輸，倫敦交通局不鼓勵民眾自行開車，所以對新建築物所須停車位數量均有所限制，甚至一些新的建築物完全沒有停車場的設置，避免造成停車位愈多，民眾開車愈多的惡性循環。

(十二) 問：請問撥電乘車(Dial-a-Ride)這項服務實施以來，服務人數及民眾所須負擔的費用為何？實施過程中遭遇的困難？

答：1、撥電乘車主要服務對象是重度身心障礙民眾，目前已有 10 萬 5 千位民眾註冊，但這並不代表所有這些註冊的人經常使用這項服務，服務的車輛包括迷你巴士(mini-bus)以及計程車兩種，這項服務是免費的。另外倫敦市區所有的巴士都是低底盤公車，而鐵路的部分也已將部分列車改為低底盤，可以讓殘障人士方便的上下搭乘。

2、實施過程中發現撥電申請系統設計的並不完善，未來還有改善的空間。另外因重度身心障礙者上下車比較困難，花費的時間相對比較多，所以車輛在行駛的時間上比較難控制。

### 三、心得與建議



本次參訪倫敦交通局，主要在了解該局對大眾運輸工具所做的 PPP 合作方案執行過程與經驗分享，同時也針對倫敦市區內之交通現況做一實地考察，以下分爲兩方面說明：

#### (一)PPP 合作方案部分

經過這些年來倫敦交通局執行 PPP 合作方案的經驗，該局對是否所有的交通建設均採取民間參與合作專案採比較保守的態度，倫敦交通局認爲要依據計畫規模的大小、經費的來源以及嚴謹的可行性評估綜合後決定。不過倫敦交通局從 PPP 合作的經驗中，也做出歸納建議：要經常與合作民營機構檢視合約內容執行情況，並做適當的調整與談判，才能維護 PPP 專案合作的永續性，以倫敦交通局目前與 TubeLine 的合作契約爲例，合作時間爲 20 年，每隔 7 年重新檢視一次。但值得注意的是，倫敦交通局強調定期契約檢視不是指經常性的對現有契約所有內容做變動，因爲私人企業有獲利的壓力，在巨額成本的投入下必須保障長期合作下能獲取適當利潤之權益，故不宜經常性的對契約重大關鍵項目加以調整。

目前本市交通局執行與民間參與合作重大案件包括已於 98 年 8 月 19 日啓用的「交九聯合開發案-臺北轉運站」計畫，以及預計 99 年下半年啓用的「市府轉運站」計畫，兩個計畫均針對爲使長途客運在臺北市區能有適當的轉運據點而與民間合作開發經營的車站開發案。從目前已啓用的「臺北轉運站」執行情況，以及參照本次倫敦交通局參訪經驗，建議未來執行大眾交通工具民間參與投資計畫案，其合作契約內容應適度考量賦予合作開發民間企業部分之運輸經營風險責任。以倫敦交通局當初與 MetroNet 合作失敗的經驗可知，其地鐵經營風險都是由倫敦納稅人承擔，造成 MetroNet 只以賺錢爲目的，無心維護大眾運輸利益。而目前「臺北轉運站」之客運轉運站主體樓地板面積僅佔整體開發面積之 16%，承商對計畫經營重點都擺在其附屬商業設施上，爲避免產生承商長期對轉運站主體無心經營，未來應定期對「臺北轉運站」合作契約內容

檢視，檢視內容主要著重在車站月台租金費率之調整，以及經營評鑑考核中對轉運站評分比重調高之可行性。另外對於建商於「交九聯合開發案—京站」販售之 45 年「租賃權」部分，建議應適時檢視其租賃所有權人變動移轉情形，避免未來開發案屆期時發生產權糾紛問題。至 99 年即將啓用之「市府轉運站」，也應參考「臺北轉運站」經驗，事先對月台費率計算可能產生之糾紛，以及長途客運路線進駐轉運站班次之多寡計算與進出流量對周邊交通影響預為因應。

## (二) 倫敦市地面交通規劃

倫敦是古老的城市，所以城市街道以現在的標準來看都非常狹小，所以倫敦的街道無法容納各式各樣的車輛進入，否則將造成非常嚴重的交通擁塞，倫敦交通局為了維持市區內交通順暢，所以極力推廣民眾使用大眾運輸工具，並推廣步行、自行車的使用。

倫敦市區地面上的交通規劃，主要以公車為主，其次是自行車與計程車，對小汽車之停靠則採取相當多的限制。走在倫敦市區，處處可見公車專用道之劃設，與臺北市不同的是，臺北市區的公車專用道考量其它車種路邊停放，大抵均設在道路中央，而倫敦市路面則完全以公車行駛及行人上下方便為考量，全部設置在道路兩側(圖 1)，雖路旁偶有小汽車停車格位，公車專用道亦劃設在道路兩側將汽車停車格包圍(圖 2)，完全以大眾運輸最方便之角度考量公車專用道規劃。

至於計程車停靠站常與公車停靠站對應設置(圖 3)，為儘量利用道路空間，也經常會看見在道路中央分隔線處劃設計程車停靠區(圖 4)。

從與倫敦交通局訪談記錄中得知，倫敦市目前正積極推廣市民騎乘自行車通勤，所以道路上也常見到腳踏車車道之劃設(圖 5、圖 6)。

雖然臺北市道路條件與民情狀況與倫敦市不可同一而語，但是倫敦市積極推廣大眾運輸的決心亦有值得參考之處，如臺北市部分主要道路兩側均劃設紅線禁止停車，若改以倫敦市道路兩側劃設公車專用道的思維觀之，除增加公車行駛效率外，亦或可達到禁止小汽車停車之實效。

倫敦市對市民步行安全規劃也相當注意，避如行人穿越馬路時，地面均標

示注意左、右(或兩側)來車之標記(圖 7)，各號誌下方均設置行人時相專用按鈕(圖 8)等。

### (三) 倫敦的公車、候車亭、站牌及票證

倫敦公車外表規定必須為紅色，分成三類，一為雙層公車，二為聯結公車，三為觀光公車。另外還有少數的舊型雙層公車，不過已逐漸淘汰中。倫敦的公車因為都是兩個車廂，所以可搭乘人數都比臺北市一個車廂大，建議為提高臺北市公車搭載運能，可考量引進雙層公車或聯結公車之可行性，臺北市道路比倫敦寬大，所以行駛方面應無問題，但檢驗部分可能要請中央協助增修相關法規。另外，倫敦的公車都是低底盤公車，所以身心障礙者均能方便上下公車，臺北市公共運輸處目前也積極引進低底盤公車汰換現有較高之階梯式公車，對臺北市身心障礙者之無障礙搭乘環境有更進一步的提昇。

倫敦公車之候車亭與臺北市公車候車亭最大的不同是，倫敦公車候車亭開口大部分是背對馬路(圖 13)，臺北市的候車亭開口則是面對馬路，推測倫敦市因常下雨、避免公車經過濺濕、或避免風吹所致，不過以 PPP 專案合作角度而言，候車亭背側窗板面對馬路，可獲得較大之廣告效益，臺北市在設置公車候車亭時可考量現場實際狀況彈性調整候車亭方向，不一定拘泥開口須面對馬路(伯明罕之公車候車亭大部分開口亦背對馬路，圖 14)。

倫敦的公車站牌上方主牌面因只標示路線號碼(圖 15)，所以可標示 9 至 18 條公車路線號碼，公車路線圖則於站牌下方板面標示(圖 16)。目前臺北市之公車站牌只有一個牌面，且須同時標示路線號碼及路線圖，所以一支站牌只能容納三條路線，造成部分重要公車轉運聚集點多達十幾支站牌並列的景像。不過目前臺北市公共運輸處已推行新式站牌示範計劃，其外觀設計與倫敦站牌有異曲同工之妙，並已在捷運大湖公園站、臺北市政府松壽路前試辦，未來若全面實施新式站牌將可大量減少公車站牌設置數量，加強市容景觀美化。

在公車票證部分，倫敦市在 2003 年實施 Oyster 票卡系統(圖 17)，就像臺北市的悠遊卡一樣，可搭乘倫敦的公車、地鐵、輕軌等大眾運輸。Oyster 卡的特色除了可以一卡通用倫敦的大眾運輸工具外，另外值得一提的就是其扣款上限(cap)制度，以公車而言，搭乘公車單趟 2 磅(新臺幣 110 元左右)，使用 Oyster 卡每趟只扣 1 英磅，每天以 3.3 英磅為上限，之後搭乘公車就不再續扣。此項扣款上限的制度可鼓勵民眾多加使用大眾運輸，不會因為轉乘須多扣款而放棄搭乘公車，該扣款上限之精神似可值得國內訂定大眾運輸票價時參考。

## 2.6 PUK (partnership UK)

### 一、PUK (partnership UK) 簡介

PUK (partnership UK) 公司－英國中央政府 PPP/PFI 政策推動輔導組織，英國財政部於 2000 年成立 PUK 公司，並於 2001 年 2 月成功將 51% 股權釋出，主要投資人包括投資銀行、保險公司、土地及基礎建設開發公司等；政府股權 49%，財政部與蘇格蘭政府各佔 44.6% 及 4.4%。目前資本總額為 4500 萬英鎊，專職人員 50 名，公司的組織目標為提升 PPP 專案的執行效率、強化 PPP 模式的效益、降低 PPP 專案的開發成本、促進物超所值 (Value for money) 專案的達成。

PUK 公司係由民間主導運作，在定位上並不侷限於顧問工作，而是以站在業主立場思考的開發商自居，除了提供顧問協助外，有時亦會參與投資，故自政府機構開始規劃 PPP/PFI 企劃案起，PUK 即加入成為工作夥伴，舉凡企劃案、申請中央政府補助文件、招標說明書之撰擬及招商活動、議約談判，乃至工程顧問的篩選、聘任等，均與政府機構共同合作，直至簽約完成；若有大型合資案件或新科技開發案件，PUK 亦可能應政府機構邀請，參與股本投資，其角色又轉換成為投資合夥人。

關於收費方式，如屬中央或部會的 PPP/PFI 政策研訂、或經中央政府指定應協助地方政府的 4Ps (Public Private Partnership Programme) 公司辦理的專案，PUK 公司均會收取顧問費用；如屬中央部會的 PFI 專案，則視專案是否順利決標來決定是否收取費用：若案件流標，PUK 不予收費，並共同分攤招標過程中衍生的成本，如順利完成簽約，則視案件之計畫規模及複雜度等收取費用。由於 PUK 公司原本是英國財政部 PFI 工作小組 (PFI Taskforce) 中負責專案輔導的單位，該單位已與財政部訂有所謂架構協定 (framework agreement)，這些人員移轉到 PUK 公司後，依然延續原來的架構協定，因此各部會可以直接委託 PUK 公司擔任顧問，毋須經過公開招標作業。

至於政府則成立監督委員會，由各部會與地方政府的代表組成，每年集會兩次，主要任務為：代表政府監督 PUK 的運作以符合公義；做為一個媒介以表達各界對於 PUK 的意見；審核 PUK 的營運活動，特別是 PUK 所介入的 PPP 專

案類型；審核 PUK 的新事業計劃；審核 PUK 用於選擇輔導專案的方法論。

## 二、與 PUK 公司訪談摘要紀錄

(一) Q：PUK 由原公營機構經釋股 51%而成為公私合營機構，其目的是否係避免國會干涉？

A：PUK 因局限於只能為公部門服務且由於公部門人才平均每 3~4 年均會流動，無法留住專業人才，故經民營化釋股後，除可避免國會在政治、政策及財政預算上干涉外，亦可以高薪留住人才，並為公部門提供最佳最迅速之服務品質。

(二) Q：PUK 公司內部主要股東包括投資銀行、保險公司及開發公司等是否會干涉 PUK 之運作，且其工作任務，一方面擔任輔導顧問工作，另一方面可參與 PFI 個案投資，其兩者之間是否會有利益衝突？

A：PUK 釋出 51%之股權，民間股東包括 17 至 20 家左右，每家最多持有股份占 3%，比率占很低，故無法干涉 PUK 之內部運作，且 51%由民間機構持有，在公私合營共同參與之基礎下，可提供民間企業在市場上有良好推促力，對民間企業參與 PFI 案件會有良好誘因。

由於 PUK 公司內部設有獨立之投資部門，若有大型合資案件或新科技開發案件，PUK 可應政府機構邀請參與股本投資，但依法令規定，只能投資公共事業或其衍生之相關事業（例如與學校群組之合作，則只提供其資金來源及指導方針），故在 PUK 內部組織分工，其輔導角色與投資角色分各屬個不同獨立部門專司，不會發生利益衝突。

(三) Q：依所送資料顯示，PUK 將於今年（2009）9 月間舉辦 PFI 5 天講習訓練課程，其課程內容、費用，是否參與人員有特別限制，請說明之。

A：5 天講習課程內容包括 PPP 之設立及在法律、財務、會計不同領域上之專業介紹與實務經驗學習，講授將以個案研討或工作坊方式進行，講習訓練費用每人 3,000 元英鎊，超過 4 人有 10%折扣，訓練人員並無特別條件限制。

(四) Q：英國 PFI 成功關鍵在於契約文件標準化，是否可提供每種不同類型行

業之契約標準範本。

A：於英國財政部網站 Green Book（綠皮書）可瀏覽，內容包括 PFI 指導方針，進行程序及方法、合約如何寫及標準範本均有，諸位可下載參考。

（五）Q：邀請 PUK 國際顧問公司協助本國計畫或契約之草擬與檢視後，其所推出之專案是否會較吸引國際投資？

A：PUK 之介入當可使一專案內容更能準備完善，以吸引國際投資，因為 PFI 基本上是由政府部門負責提出公共建設計畫之需求，並藉由市場調查，對有意願參與此計畫之民間企業、銀行界反應此計畫未來如何設計、施工、融資、營運（DBFO）作一完整瞭解，以縮短兩者之間不同認知差異，以利計畫之推動執行，另 PUK 之介入亦會比照英國模式對其他國家之計畫提出具體建言。

（六）Q：有關折舊問題，舉例來說，若一建物使用年限為 50 年，但特許契約年限為 25 年，請問建物每年之折舊攤提係以使用年限 50 年或契約期限 25 年來攤提？

A：以一份 25 年的契約為例，銀行需要 25 年去回收授信款項，這是獨立在折舊之外的。25 年契約期滿後資產會由私部門歸還給公部門，但公部門通常不希望自行營運，所以最常見的作法就是保留契約，並邀請適當人/公司接手繼續經營，而資產折舊的部份就以其契約價格計算 (the depreciation will be take into account of the pricing of that contract)。

若一間 25 年的學校標案為例，假設尚有 25 年的有效期(life)，並決定繼續保留契約營運，就可合併到第 2 份合約，這樣就不需重新加入第 1 份合約 (integrate into the second contract, and for the first contract is not that reinitiated)。

由於專案後續營運及維修都是很高的費用，私部門會將 50 年的折舊全部算入 25 年的營運契約的資產價格中，至銀行於再挹注資金時 (refinance)，會要求將 50 年的資產折價計算在內，以確保其回收足夠金

額，故折舊只考量契約持續時間(如 25 年)。

### 三、PPP/PFI 概述

(一)英國以 PPP(Public Private Partnership)泛稱政府與民間之夥伴關係，PPP 是一種涵括示概念，茲依據 PUK 公司之分類將英國 PPP 常見態樣分述如下：

- 政府購買服務契約(Contract for Services)：亦即民間融資提案制度 (Private Finance Initiative, PFI)，為英國最廣泛採用的類型主要運用於自償率較低的計費，政府依契約內容向特許公司購買服務，只有在民間所提供之服務達到約定之品質時，政府才需要支付費用，特許公司不再向民眾收取費用。
- 特許開發權(Concession)：類似我國的促參特性，政府將某種公共建設的開發權給予特許公司，特許公司再向使用者收取服務費用（例如收費橋樑、英法海底隧道等）。
- 公私合營(Joint Venture, JV)：政府與民間共同參與，但由民間主導，政府以貸款、入股、移轉資產、提供輔助設施等方式參與，目前英國較常見之方式以成立合資公司方式進行（PUK 即為一例；本為公營公司經民營化釋股 51%成為公私合營公司）。

### (二)PFI 之特性

PFI 基本上係指政府部門負責提出公共建設之需求，而由民間機構負責該建設之設計、興建、融資及營運，故其建設所需的資金由民間來籌措的採購方式，其主要特性包括：

- 民間機構包辦設計、興建、融資及營運(DBFO)。
- 特許期長(20-30 年)。
- 政府在營運階段每年支付一定費用。
- 目前需具備一定經濟規模(2000 萬英鎊以上，相當於新台幣 11 億元以上)。
- 適用範圍包括教育、醫療、獄政、交通運輸、國防、政府辦公廳舍、環保設施、勞工福利、社會福利、住宅等。
- 民間機構以（高財務槓桿方式）籌措資金，自籌部分約佔 10%，其餘 90% 則向銀行等機構融資（詳圖一）。



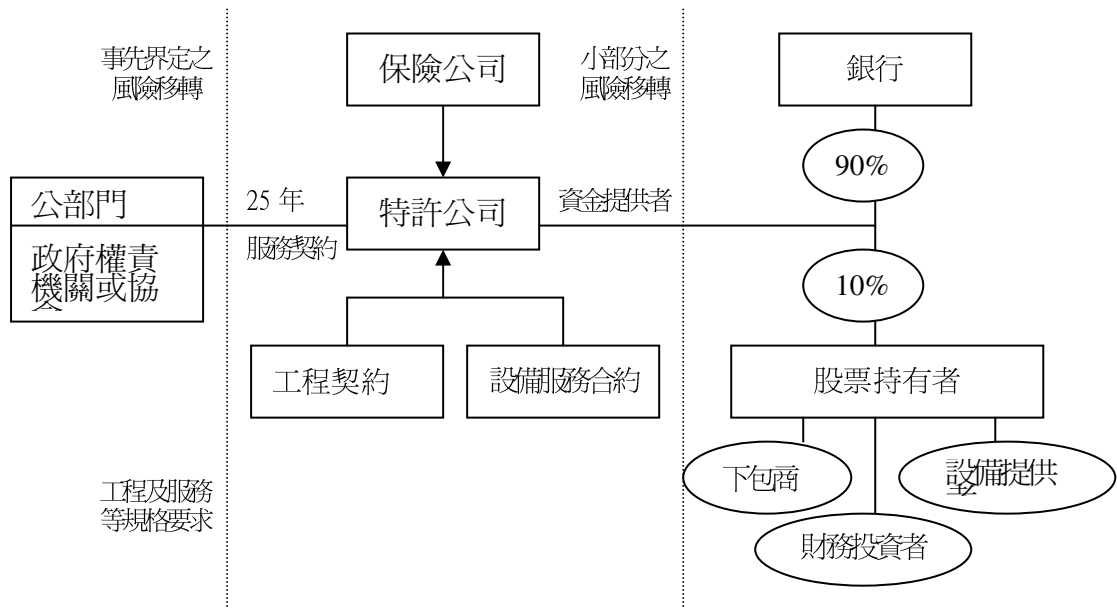


圖 2.6-1 英國 PFI 案件運作架構圖(依 PUK 簡報資料)

### (三)從 PFI 至 PPP 之推動歷程及推動組織

1980 年代英國由於經濟長期低迷、政府財政陷入困境、公共服務品質低落，在此等這種社會情況下，首相柴契爾夫人 (M. Thatcher) 所領導之保守黨，推行以「尊重市場機制、小規模政府」為主要政策理念、進行行政改革與財政再造，並運用其政策手段來改造公私部門關係。而在這些政策中，民營化 (privatisation) 被視為是最積極及直接之作法；嗣於 1993 年保守黨更發佈設置 PFP (Private Finance Panel 民間融資小組)，由政府 and 民間共同派員參加，提出促進公共事務實施 PFI219 (Private Finance Initiative) 之新方案，將以往由政府部門所從事的各類公共服務、社會資本的滙集、營運等領域上，引進民間公司的資金、技術和經營管理能力，並且由民間主導從事高效率、高效果的社會資本滙集之事業方法

(Savage, Atkinson, & Robins, 1994)。1994 後，PFI 的案件快速增加，所有與民眾生活密切的公共事務，如道路、鐵路、醫院、學校、監獄、政府機關房舍 (官廳) 及資訊通訊系統等都被廣泛適用 (NAO, 2007a)。此外，於 1996 年 4 月成立「公私合夥方案」(Public Private Partnership Programme) 輔導地方政府引進 PFI 作法，推動民間參與投資地方建設及服務。

是以，PFI 基本上，係指政府部門負責提出公共建設之需求，而由民間機構負責該建設之設計、建設、資金調度及營運。此模式不但可減輕政府部門的財

政負擔、民間機構也可增加工作機會，且該公共事業的使用者也可因民間營運效率而得到滿意的服務。

1997 工黨政府上台後，指派財政部主計長(paymaster general at the Treasury)負責 PFI 政策之推動，並委託馬可·貝茲爵士針對前保守黨政府推動 PFI 之制度設計進行檢討，評估結果於 1997 年 6 月出爐，其最重要的影響在於推動組織的強化。由先前成立之民間融資小組（PFP）轉型先建立一個二年期的 PFI 工作小組(PFI Taskforce)，然後進一步評估其成效以決定後續發展，於是 PFI 工作小組順利於 1997 年 9 月正式成立。

由於 PFI 工作小組在原本規劃上的存續期僅兩年，因此英國政府繼續委託貝茲爵士追蹤，其報告於 1999 年 7 月公佈。報告發現經過一年餘之推動，執行成效應進一步強化，貝茲爵士建議以政策說明書（policy statement）的方式宣示政府的執行決心，並建議英國政府保留 PFI 工作小組的政策部門，而將負責專案輔導的部門轉型成立永久的獨立組織，彌補執行單位在策略規劃、專案管理、財務評估與長期的合約管理等方面的不足。英國財政部乃據以於 2000 年成立 PUK 公司，做為中央(包括英格蘭及蘇格蘭政府)的 PFI 輔導機構。(如下表所示)

	導入期				試行期			發展期			成熟期		
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
PFI 政策 主管機關	無 專 責 機 構	財政部 民間融資小組 (Private Finance Panel)				PFI 工作小組 (PFI Taskforce)			財政部政府商業署 (Office of Government Commerce)				
中央政府 PFI 政策推動 輔導單位									英國公私合營公司 (Partnerships UK)				
地方政府 PFI 政策推動 輔導單位									4Ps (Public Private Partnership Programme) 公司				

表 2.6- 1 英國 PFI 推動組織沿革一覽表

#### 四、英國民間參與公共建設執行概況及成效

英國政府自 1992 年起陸續推動公私夥伴關係 (Public Private Partnership, PPP) 概念，並利用民間融資提案 (Private Finance Initiative, PFI) 模式引導民間機構參與投資各項公共基礎建設，歷經多次改革後已建立一套完整之運作制度，目前應用範圍涵蓋交通、環保、醫院、學校、勞工、社福、國防、監獄、住宅、政府辦公室及社區開發等公共設施，至 2008 年，已簽約案件已達 898 件，其中有關 Health 占 275 件最多，Education 224 占件次之，資金規模達 682 億英鎊，其中 Transport 有 245 億英鎊為最大宗，Health 131 億英鎊次之，且目前已簽約案件中屬 PFI 占 60%，其他 PPP 案件占 40%。

由於傳統採購模式，其設計與興建各自發包，以及興建完成後將資產之營運與維修另再以契約發包，故就整體公共建設生命週期成本而言，因而造成政府資源浪費與效能不彰，反觀 PPP/PFI 制度，由於設計及興建皆由民間負責，故能整體考量全生命週期及營運成本，並可促使民間機構採取創新方式來提供服務，

並做好風險管理。同時運用付款與服務績效聯結之機制，達成政府所要求之服務品質。

依據英國國家審計署（National Audit Office，NAO）就 PFI 案件與以往政府自辦之採購案件之比較，發現促參案件如期（on time）提供服務之比例為 80%，遠高於以往政府自辦之 30%，且在預算（on budget）上，未超支之比例為 80%，遠高於以往政府自辦之 21%，可見引進民間之資產、活力及創意確實具有提升公共建設執行效能。

#### 五、心得與建議：

（一）英國 PFI 案件本質上為政府採購的一種方式，係由政府部門負責提出公共建設需求，而由民間機構負責該計畫之設計、興建、融資及營運（DBFO），另政府則在營運期間每年支付費用並以營運績效做為付款之依據，所以民間機構會將資產做最好的管理、維護及運用，而達到 VFM「物超所值（並非最省錢）的成效」，以監獄（獄政）PFI 為例，PFI 監獄的民間機構係以「服務受刑人」的心態來經營，提供受刑人相關協助（例如基本職業訓練及教育），除態度較為親切外亦幫助受刑人重返社會，與政府抱持「管理受刑」之態度迥異，而政府付費給民間機構包括基礎設施之興建及設施之管理維護費用與一般教育服務等項。因此 PFI 監獄普獲好評（對受刑人及探監人均是），從而創造了英國特殊的獄政產業。

（二）由於我國促參法令對於公益性較強及財務自償率較低之公共建設，例如文化、社會福利、污水、環境污染防治、電力等，是否可由政府於營運期間購買公共服務尚未有規定，且是否涉及其他相關法令限制？均值得中央深入研析。反觀目前本市所推動之促參BOT案件，均係自償率較高之案件，對於自償率較低之案件，一則不做，再則政府編列預算支應並非如英國以 PFI 方式交由民間投資興建，在政府財源日趨困窘情形下，除中央有制度引進且有相關配套措施外，可先對英國PFI作法與契約標準化及對台北市辦理促參案件之契約作全面檢視與改進辦理委外研究，並派員至英國參與 PUK訓練講習課程俾對PFI制度作進一步瞭解與學習。

（三）風險分攤及融資做法：

參考英國PFI做法，係考量由較合適的一方來負擔風險，並加強風險

管理機制之設計，而反觀我國促參案件多將風險課由民間機構承擔，顯失公平，故中央工程會已於2008年委請建業法律事務所重新檢討修訂促參契約範本，並參考捷運聯合開發政府、投資廠商及融資機構三方合約之精神研提促參三方協助融資契約範本，對風險分攤做適度合理調整，可作為爾後市府推動促參案件之參採。

## 2.7 奧雅納 (ARUP) 公司

### 一、公司簡介

奧雅納公司是一家成立於英國的國際工程顧問公司，其服務領域係全方位的，包括建築、土木工程、房地產、基礎設施及能源等領域，該公司最大的特點，在於其沒有股東或外來投資者，為一家由員工所擁有的公司，此一特點使得奧雅納公司能秉持著獨立的精神為客戶從事各項業務，並執著地追求業務的卓越成就。

奧雅納公司成立於 1946 年，最初是以結構工程起家，其後慢慢地擴展其他服務範圍及領域，包括北歐，南部非洲，東南亞和澳大利亞。到了 1980 年則成立了經濟及計畫專業部門，並在香港及美國成立分公司。1990 年該公司在鐵路及交通方面作了許多投資，並提供經濟研究及融資諮詢顧問服務。目前奧雅納公司在全球已經擁有超過 90 個辦事處在歐洲，北美，非洲，大洋洲及東南亞。過去 10 年，奧雅納公司規模增加了兩倍，目前已經在全球 30 多個國家擁有超過 10000 名員工，年營業額約為八億英鎊。

奧雅納公司架構大致分為「能源、資源和產業」、「物業」、「社會基礎設施」及「交通」四個部門，向全球客戶提供諮詢服務及專業管理，該公司在全球的重要個案，包括在 1976 年竣工的澳大利亞雪梨歌劇院 (Sydney Opera House)、法國巴黎的龐畢度國家藝術和文化中心 (Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou)、完工後將成為香港最高建築物的香港商務中心 (International Commerce Center (ICC))、德國慕尼黑安聯球場 (Allianz Football Stadium)、英國的倫敦眼 (The London Eye, Millennium Wheel)、美國紐約新建的第二大道地鐵 (Second Avenue Subway)、新加坡機場 (Singapore Changi Airport) 及中國北京奧運的相關場館，包括國家體育場 (鳥巢) (National Stadium (Bird's Nest))、國家游泳中心 (水立方) (National Aquatics Center (Water Cube))、擊劍館 (Fencing Hall) 等。

### 二、介紹英國大型公共建設運用 PFI (Private Finance Initiative) 的經驗

(一) 英國政府推動 PFI (Private Finance Initiative) 的原因：

- 1.解決日益嚴重之財務問題：PFI (Private Finance Initiative) 方案一般係指政府部門提出公共建設之需求，而由民間機構負責該建設之設計、興建及營運。此係英國政府面對財政收支的日益惡化，期望藉由 PFI (Private Finance Initiative) 引進民間資金參與公共建設，使公部門不致受限於舉債的限制，而能不斷地提供民眾所需的公共建設及服務，以滿足民眾的需求。
- 2.追求政府支出的物超所值 (Value for money, VFM)：Value for money, VFM 一般解釋為「物超所值」的意思，即指政府為提供人民公共建設及服務的支出，要發揮其最大的效用，此係英國政府有感於政府部門的效率不彰，因此希望藉由民間部門的引進，能將民間的經驗運用於公部門的建設及服務，以達成降低成本及提昇效率的目標，同時能更快的提供公共服務及使其服務品質能有所提升，如此一方面能節省政府支出，同時能使政府支出能物超所值，讓民眾享受更佳的公共服務。
- 3.提供公共建設長期的經營管理：以往公共建設的興建、營運及維護管理多由政府負責執行，經由民間參與公共建設的計畫，使民間不僅負責興建，政府亦將後續的維護管理及經營一併委託予民間廠商處理，因此其計畫年期通常為 25 年或更長期間，如此英國政府也能確保公共建設後續能獲得良好的經營及管理。在英國一個 PFI 專案，往往其新建建物支出僅占總支出的 10%，其餘皆為後續維護管理及經營的支出。

## (二) 英國辦理 PFI (Private Finance Initiative) 的經驗：

### 1.採購過程方面：

(1) 由於基本上 PFI (Private Finance Initiative) 是一種公私雙方透過簽訂長期契約，以規範公部門與民間廠商合作關係及權利義務之方式，因此契約必須明確地規範雙方的權利、義務，從而契約是有其複雜度的，故政府部門及民間廠商有必要透過法律及財務專業機構提供諮詢及協助，以使契約能將雙方權利義務明確化，而不影響公共建設及服務之提供。

(2) 英國政府為使公部門在辦理公私合夥 (Public Private Partnerships) 的過程能不斷精進作業能力及品質，因此特別成立專責推動公私合夥 (Public

Private Partnerships) 業務的機構 PUK (PartnershipsUK), 透過 PUK 的推動、顧問協助與教育訓練, 英國政府希望能使每個公部門在辦理公私合夥 (Public Private Partnerships) 的過程能成為聰明的委託人 (intelligent client), 同時為了減少辦理過程的錯誤, 英國政府也大量制定建立標準化的契約範本。透過標準化的契約範本, 可節省公部門相關法律及諮詢費用, 同時縮短議約的時間及相關費用。

(3) 另外, 從過去的經驗來看, 由於英國的廠商多半有能力承攬國外的公共建設計畫, 因此在英國, 政府部門的 PFI (Private Finance Initiative) 專案, 由於多為長期的計畫, 因此必須要有足夠的誘因, 才能吸引廠商願意去承攬該計畫。

2. 在計畫執行方面, 目前在英國有超過 540 個 PFI (Private Finance Initiative) 專案在執行, 普遍而言 PFI (Private Finance Initiative) 專案不論在管理及運作方面, 其效率及滿意度皆較英國 15 年前尚未推動 PFI (Private Finance Initiative) 專案時為佳。以英國財政大臣辦公室為例, 該辦公大樓係以 PFI (Private Finance Initiative) 方式委託民間辦理重建與後續維護管理工作, 因此該辦公室如有燈泡故障的問題, 廠商依契約必須於一定期間內修復, 逾時政府部門得請求賠償, 也因此整體服務品質相較以往提升。另一方面 PFI (Private Finance Initiative) 專案契約其結構也較有彈性, 民間廠商執行公共建設時, 如有建造價格超出原契約議定價格, 民間廠商須予以自行吸收, 對政府部門而言, 其不須承擔此一責任。下表是 PFI (Private Finance Initiative) 專案與非 PFI (Private Finance Initiative) 專案之差異分析:

表 2.7- 1 英國 PFI 與非 PFI 專案之差異分析表

COMPLETED PROJECTS	PFI PROJECT	NON PFI
LATE DELIVERY (建造時間延遲)	20%	70%
OVER BUDGET (建造價格 超過原契約議定價格)	20%	73%

3. 在營運方面, 英國政府的 PFI (Private Finance Initiative) 專案以最早的計



畫而言，其從完工到目前營運僅有 5、6 年時間，因此目前尚屬營運初期階段，但整體而言，其營運仍是有效率的。而其面臨的挑戰，則是計畫契約期間往往為 25 年或超過 25 年以上的時間，因此很難避免在工程及其他各方面的變化，如何去面對及回應這些變化是有其挑戰性的。由於契約往往是複雜且相對難以變更的，而民眾對於公共建設及服務，則會隨著時間與工程技術的改變，產生新的需求，因此 PFI（Private Finance Initiative）專案要能回應公共服務的需求。

4. 面對上述的挑戰，首先政府部門要有體認 PFI（Private Finance Initiative）專案，其建物完成只是其一部分，重要的是後續的營運管理，因此必須具備高品質的履約管理能力，以確保有能力處理長期且複雜的契約，再者政府部門履約管理的團隊，在營運期間必須隨時督促特許公司有效地提供公共服務，最後，公私合夥（Public Private Partnerships）關係，在政府部門與民間廠商簽訂契約後，不是政府部門將所有公共服務的責任丟給民間廠商，而是公私部門透過契約緊密地結合，共同為提升公共建設及服務的品質而努力。

5. 總結，英國政府辦理 PFI（Private Finance Initiative）的經驗，在辦理過程方面，不可否認的其過程是複雜且成本昂貴的，因此英國政府透過成立專責推動機構與制定標準化契約範本予以改善；在興建方面，公共建設大致都能在預算範圍內準時完工，而在營運方面，政府部門與民間廠商如何能與時俱進地且物超所值的滿足民眾對公共服務的需求，是其最大的挑戰。

### 三、與奧雅納（ARUP）公司訪談摘要紀錄

（一）問：奧雅納（ARUP）公司係以規劃技術見長的公司，其自公司成立以來即以工程技術為主，想請問貴公司是否有實際完整執行 PFI（Private Finance Initiative）的經驗？抑或只是在計畫中提供工程規劃技術服務？  
答：奧雅納（ARUP）公司在 PFI 的經驗，主要有四方面，其一為提供 PFI 方案有關設計及工程的技術，包括各種公路、鐵路、機場及其他整合性方案，第二為公私部門在契約擬定時，提供工程技術與商業服務的

建議，第三則為在計畫營運階段，提供管理資產與財產的建議，以協助公私部門有效管理財產，最後也是最有意義的，在於奧雅納（ARUP）公司不僅協助政府部門 PFI 專案的完成，也提出許多 PFI 專案的構想及概念，並協助政府部門使該構想能從無到有地實現。

（二）問：公私合夥（Public Private Partnerships）計畫係長達 20、30 年或更長期間的專案計畫，如何預測期間內包括成本、現金流量及風險等各項因素的影響及變化？

答：公部門要提升本身執行能力，運用理論及實務經驗，預測未來可能的改變，同時在履約階段隨時間而產生的各種變化及影響，契約亦須配合不斷地調整。另一方面，對政府部門而言，不論是傳統的工程採購發包或採公私合夥（Public Private Partnerships）計畫方式，皆須預估未來可能的變化，因為採 PPP 方式，使得政府部門更注重計畫的事前評估，PPP 方式促使政府部門與民間廠商對計畫執行的成本及利潤評估更為明確，因此運用 PPP 方式遠比其他方式，在計畫事前預測方面更佳。

（三）問：在貴公司辦理之高速鐵路 1 號（high speed 1）計畫，其車站及其周邊土地，開發商如何取得？

答：高速鐵路 1 號（high speed 1）計畫是奧雅納（ARUP）公司負責的公共建設方案，其前身是英吉利海峽隧道鐵路線，計畫目的在於另闢新的鐵路路線，以連接全歐洲高速鐵路網絡，該計畫引進 100 億英鎊以上投資斯特拉福（Stratford）和倫敦國王十字車站（King's Cross）、聖潘克拉斯車站（St Pancras）和 Ebbsfleet、north Kent 地區，其第一階段工程已於 2003 年完成，其車站土地係經英國國會立法通過，允許當地地方政府收購私人土地，再由開發商奧雅納（ARUP）公司向地方政府購買土地辦理開發。

（四）問：在辦理高速鐵路 1 號（high speed 1）計畫的過程，貴公司同時擔任規劃顧問與替政府評審、監督的角色，要如何區分二者的功能？

答：在英國政府允許這種情形發生，但顧問公司要將負責的員工區分二

個不同團隊，而其彼此需建立一道無形的牆，不能有所連繫、溝通，以確保其能獨立地本於自身專業提供意見。

#### 四、心得與建議

- (一) 公部門履約管理能力相形重要：由於民間參與公共建設契約多為長期間的契約，因此後續公部門的履約管理能力便相形重要，公部門必須要努力提升自身的專業能力，督促民間廠商能物超所值且符合民眾需求地提供其所需的公共建設及服務，因此本府各機關在辦理促參案件時，應有專責人員負責履約管理或委託專業顧問公司協助，履約過程應定期辦理營運績估評估、財務監督及檢查，同時應要求廠商適時反應使用者意見，以了解民眾的需求及滿意度。
- (二) 制定契約標準化範本：英國政府為推動各機關辦理民間參與公共建設，成立專責推動機構，同時制定大量的契約標準化文件提供各機關使用，標準化契約的提供，可節省主辦機關與民間廠商議約的時間及成本，同時避免主辦機關在時間壓力下所發生的錯誤，而造成後續夥伴關係的失敗。
- (三) 促參契約修改機制：PPP 案件係以長期間為規劃，本身包含一定預測性，但契約仍可能存在無法預測之風險，因此政府部門與民間廠商面對無法預測的情形產生，即需透過協商機制以有效管理契約的進行，因此本府各機關於促參契約內，應建立容許雙方修改契約的機制，又此一修改須限定有一定條件及理由，同時遵循一定程序，而各機關承辦人員也不應囿於傳統科層行政之運作方式，而應更積極地與廠商建立良好的夥伴關係，共創三贏。
- (四) 以財政支出價值（VFM）為取向：英國推動公私合夥方案主要係採 PFI（Private Finance Initiative）方式，而 PFI 模式係政府付款以獲取民間廠商提供公共服務，因此以財政支出價值（VFM）為導向，財政支出價值係指政府財政資金作最有效的使用，即「物超所值」的意思，就是政府希望相同預算支出，能以較低的成本或是較高的品質，獲得公共服務。

此一模式係從傳統政府採購方式所衍生，以求降低政府支出與提升公共建設品質，如透過政府付款式的 PPP（即 PFI），應更能突顯民間投注資金及運用民間專業與管理、創新等方面的價值。

## 2.8 大英博物館

### 一、大英博物館簡介

大英博物館位於倫敦市中心的羅素廣場旁，博物館的歷史可以追溯到 1753 年，當時英國政府收購了漢斯·舒隆爵士在世界各地蒐集的藝術品，成立了大英博物館，1759 年的 1 月 15 日正式對外免費開放參觀，至今已有 250 的歷史，在這段長達 250 年的歲月，博物館逐漸的收集累積世界各地的收藏品，包括青銅器、錢幣、版畫、素描等等之不同類別，其中特別係以古代埃及和古代希臘的收藏品最為著名。大英博物館每年吸引數百萬的遊客前往，是全世界最大的綜合性博物館，並與美國大都會博物館、法國羅浮宮並稱世界三大博物館。

### 二、博物館現況

博物館內的固定藏品展覽，來自世界各地，目前包括有硬幣和紀念幣館、埃及館、日本館、東方館、西亞館、希臘和羅馬館、古近東館、史前及歐洲館、版畫和素描館等館區，除了常態性的展覽外，亦有規劃特展、講座等。

博物館在 2000 年時完成了由倫敦建築師諾曼·福斯特重新設計的大庭院，以巨大的半透明的屋頂，環蓋整個的大中庭，連接了不同的建築空間，有效擴充博物館的建築使用空間。

館方有鑒於收藏品來自世界各地及藏品種類豐富，所以有專責部門之專業人員負責整個世界藏品之管理，大英博物館持續的規劃將本身收藏品至國外展覽，十分積極的於世界各地行銷博物館。目前館內亦規劃有商店、餐廳等服務參觀民眾，營運資金來源包括政府補助款、各界捐款、商店及餐廳等之營業收入。

### 三、心得及建議

- (一) 博物館於籌建階段，應先將其定位清楚，以確定藏品收集、展示方向，及展覽所需空間、動線規劃，構思常態性展覽內容，並規劃保有舉辦特展之展示空間。
- (二) 博物館所需民眾服務設施應妥善考量規劃，包括餐飲需求、紀念品販賣區等，及因應國際觀光客到訪，需提供多國語音導覽服務、書籍介紹等

方式，以協助參觀者得以深入瞭解博物館展示內容。

- (三) 博物館建築本身需具有特色，以具有國際性建築設計水準，將有效吸引國內外觀光客到訪，除增加國際知名度，對於本市市民亦能增加其對居住城市之光榮感及向心力。
- (四) 博物館有關藏品發掘、收集典藏研究、策展、行銷推廣、修繕維護等各項工作，應設有專責部門，並有專業人員負責，並應以國際視野，學習大英博物館之經驗思考如何進行國際行銷及交流。
- (五) 博物館宜以園區概念，除了內部展示等空間規劃外，其戶外亦應著重規劃綠地、休憩座椅、公共藝術等規劃，成為民眾喜歡親近的地點，使人潮自然的於建築內、外自然流動。
- (六) 博物館之營運，如以免費參觀方式，將有助吸引民眾樂於前往，進而養成市民至博物館欣賞展覽的習慣，達成博物館充分教育推廣的目的，博物館的營運如以委託民間經營方式辦理，可想而知民間組織勢必擔負相當沉重之營運成本，因此政府於籌建博物館時應就博物館規劃發展情形，進行思考評估營運財務狀況及模式，究竟以政府自營或委託民間經營或以政府成立行政法人經營為佳方案，並配合編列相關預算經費據以推動。

## 2.9 道克蘭輕軌系統 (Docklands Light Railway , LRT)

※ 英國倫敦大眾捷運系統

### 一、簡介

倫敦定位自己是歐洲的大門 (gateway)，二〇〇六年通過希斯洛機場 (Heathrow Airport) 的旅客流量高達六七五〇萬人；由玻璃和舊紅磚混搭建成的摩登歐洲之星 (Eurostar) 新車站聖潘克斯 (St Pancras Station)，每年約有五百萬人搭火車，只要兩小時十五分鐘就穿越英法海峽抵達巴黎。人來人往奠定了倫敦成為歐洲轉運中心的地位。倫敦的地下鐵路，錯綜複雜而被稱為「tube (管子)」，是世界最古老的地下鐵路系統，共有 275 個地鐵站遍布整個城市(當中 63 個車站位處倫敦中心)，倫敦捷運系統屬世界上排名前幾大的都市鐵路系統之一，其建造歷史可遠溯及 130 年前，目前服務範圍廣達 630 平方公里，主要由 13 條新舊捷運路線交織組成 (Jubilee Line Extension 已加入 Jubilee Line 營運)，從最古老的 Central 線到最新的 Jubilee Line 延伸線，且仍在持續擴充興建。倫敦地鐵的發展已經超過 100 年，但以現在的眼光來看，地鐵下的設備水準與通風設施都明顯不足，市中心多數的車站都在地下五六層的深度，

倫敦地區之大眾捷運系統由倫敦運輸局 (London Transport，簡稱 LT) 負責主導，並與 Railtrack、BR、Docklands Light Railway 及民營公車公司共同規劃、協調以對所有大眾運輸使用人提供服務。由於英國近年來積極推動民間參與各項交通服務以減輕政府財務負擔及增進經營效率，LT 已將公車公司售予私部門 (公車服務目前係 LT 簽約委由私部門提供)，目前保有營運者僅剩地鐵系統，但 LT 仍繼續改善服務品質及擴建路線，在提昇地鐵服務水準的做法與措施有：增加服務班次、更新老舊設施、持續整修老舊車站、新購或整修老舊車輛、改善車站與月台之旅客資訊系統等。

在一百多年的歷史發展中，倫敦捷運路線有如蜘蛛網般縱橫交錯，多條路線交會的車站，月台層深達地下 4 層，新的路線經常從舊路線下方通過。由於路線位於深層地下，上方又有原路線通行，而既有繁忙車站也不可能拆除重建，再加上倫敦大部分地區土壤都是黏土層，適合潛盾鑽掘，因此倫敦捷運在地面下部

分幾乎都是以潛盾方式鑽掘，連車站月台也是如此，因此許多車站是上下行月台分開，而以幾個短的通道連接。

## 二、發展現況

倫敦地鐵由市區向市郊依距離遠近分爲 6 區(Zone)，按顏色區分爲 12 條路線及 1 條輕軌捷運路線，營運長度 408 公里，275 個車站，是世界上總線路最長的城市地鐵，並仍在不斷發展中。每天載運約 350 萬乘客，是歐洲第三繁忙的地鐵。分別概述如下：

- 1、Bakerloo 線(—brown): 從 Harrow & Wealdstone 到 Elephant & Castle，路線長度約 23.3 公里，共計 25 個車站，1996 年運量即達八千四百萬人次，本路線從 Queen' s Park 站以北行駛一般鐵路。
- 2、Central 線(—red): 爲倫敦捷運中路線最長，第四繁忙的路線，從 Hillingdon 到 Epping，路線長度約爲 74 公里，共有 49 個車站，1997 年運量即達一億六千五百萬人次。其 Oxford Circus 站年旅客量高達八千五百萬人，爲本線最繁忙，亦爲倫敦捷運第二繁忙車站。
- 3、Circle 線(—yellow): 倫敦捷運路網唯一的環狀線，往返於 Notting Hill Gate 及 Liverpool Street 間，總長約 22.5 公里，共有 27 個車站，1996 年運量達六千七百萬人次。
- 4、District 線(—green): 倫敦運量最大的捷運路線，也是倫敦運轉複雜度最高路線之一，向東行是單一路線到 Upminster 站，但向西行即有 3 條支線，而通過倫敦市中心之主要軌道還充爲 Circle 線南段路線，共同運轉。從 • Ealing Broadway • Richmond • Wimbledon 到 • Upminster • Edgware Road，路線總長 64 公里，共有 60 個車站，1996 年運量達一億八千二百萬人次。
- 5、East London 線(—orange): 於 1991 年 9 月 Jubilee 線合併營運，1995 年 3 月關閉，重建部分隧道，並增建 Canada Water 車站，以作爲 Jubilee 延伸線轉運之用。1998 年開始部分路段重新通車。從 Shoreditch 到 • New Cross • New Cross Gate 2007 年 12 月又再度關閉進行延伸至 Dalston, Crystal Palace 及 West Croydon. 工程預定 2010 完工延伸至 Highbury & Islington 段則於 2011. 完工。



- 6、Hammersmith & City 線(—pink)：從 Hammersmith 到 Barking,路線總長 26.5 公里，有 28 個車站，1996 年運量為四千三百萬人次。
- 7、Jubilee 線 (& Jubilee 延伸線) (—Silver)：為倫敦捷運中最新的一條路線，從 Stanmore 到 Stratford 站，長 22.5 公里，設有 17 座車站，而其延伸線計畫係於 1989 年提出，於 1999 年完工，Jubilee 線長度增為 36 公里。
- 8、Northern 線(—black)：於 1937 年正式改名為本名稱，路線總長 58 公里，有 50 個車站，為倫敦捷運第二繁忙路線，1996 年運量達一億七千萬人次，其穿越的隧道為世界最長的捷運隧道之一，從 • High Barnet • Mill Hill East • Edgware 到 Modern，長度 27.6 公里。
- 9、Metropolitan 線(—purple)：從 • Amersham • Chesham • Watford • Hillingdon 到 Aldgate，路線總長 67 公里，只有 9.7 公里位於地下，一班市民都稱它為 Met，較像郊區鐵路，共有 34 個車站，1996 年運量為六千九百萬人次。
- 10、Piccadilly 線(—dark-blue)：從 • Heathrow • Uxbridge 到 Cockfosters，總長 71 公里，有 52 個車站，服務路線達希斯洛機場四個航站大廈。本線為深層捷運路線中第一條轉變為一人駕駛的系統，駕駛負責開車和操作車門開關，在機場快鐵 (Heathrow Express) 通車營運前，含工作員工，每年約有 1200 萬旅次。
- 11、Victoria 線(—light-blue)：為第一條服務倫敦市中心的深層捷運路線，除 Tottenham 的 Northumberland Park 區域鐵路車站附近外，全為地下，從 Walthamstow Central 到 Brixton，路線長 21 公里，服務四座主要區域鐵路車站，本線列車由一人駕駛，駕駛員關上車門並按下開車按鈕後，列車便根據軌道訊號完全自動地開到下一車站。
- 12、Waterloo & City 線(—Pale Blue)：為一特殊捷運路線，僅連接 Waterloo 車站和 Bank 站，中間沒有任何車站，本線是倫敦捷運第二深層路線。
- 13、Docklands 輕軌系統：主要在於連接 Docklands 地區的所有開發地區。  
在倫敦乘坐公共交通工具旅行，有幾種車票可供選擇。你可以現金付款，也可以使用牡蠣卡(Oyster Card)儲值卡或購買 1/3/7 日通行票(Travel Card)，牡蠣卡

(Oyster Card)這是倫敦近年來大力推行的交通票卡，Oyster 卡於 2006 年 8 月被英國《星期日獨立報》列為「21 世紀 50 大發明」之一，它的功能類似台北捷運悠遊卡，可以搭地鐵、公車以及 DLR 輕軌捷運，只要上車時輕輕於感應器上碰一下即可，非常便利，如果使用牡蠣卡(Oyster Card)需要在進站前確定有足夠金額，若需充值，每個地鐵站都設有充值機，進出站都要確實在機器上感應(touch in and touch out)，否則遇到查票或是再次搭乘時就會出現問題喔！罰金 50 英鎊。牡蠣卡須向地鐵人工售票窗口購買，並繳交押金£3，押金可在不需使用牡蠣卡時退回。不過為了更普及推廣牡蠣卡的使用，現在倫敦部分大型的火車站可用自動售票機買牡蠣卡，但必須自行另外充值。使用 Oyster 與 Travel Card 的價格或單程現金收費可能因不同時間(繁忙或非繁忙時間)而有所改變。「繁忙時間」指一日或一週內人流量最高的時候，「非繁忙時間」則指其餘時間。繁忙及非繁忙時間的界定亦視乎你手持的車票種類而定。如 1 日 Travelcard 於星期一至星期五 9:30 前繁忙時間購買，在上午 9 點 30 分按下自動售票區購買一區與二區範圍的一日票的價錢為 7.2 鎊，可在你購買當天內全日及在翌日 04:30 前使用。若於星期一至星期五 9:30 後非繁忙時間購買一區與二區範圍的一日票的價錢為 5.6 鎊，可在購買當天（星期一至星期五：09:30 後；星期六、日及公眾假期全日）及翌日 04:30 前使用。Oyster cards 儲值卡若在星期一至星期五 07:00 至 19:00 繁忙時間（公眾假期除外）乘坐一區與二區範圍地鐵，每次 Oyster 扣 2.2 鎊其餘非繁忙時間則收費 1.6 鎊。現金收費現金收費價格固定，並無繁忙或非繁忙時間之分，乘坐一區至二區甚至到六區範圍地鐵，每次收費 4 鎊，而二區到六區則收 3.2 鎊。

### 三、民間參與英國政府在捷運系統改造更新及新建系統投資計畫的作法

#### （一）倫敦捷運系統（Londen Underground）

英國政府為了兼顧改善國內基礎設施及控制財政支出之雙重目標，即宣示公私部門合作並鼓勵民間投資公共建設之政策方向，並率先啟動了公私合夥（Public Private Partnership (PPP)）特許經營的機制及「民間融資提案模式(PFI，Private Finance Initiative System)」之推展。公部門與私部門合作下，將特定公共設施/服務的供給任務，透過資源、風險、與報酬的合理重分配，交由專業民間

單位負責執行，簽署契約明確雙方的權利和義務以確保這些項目順利完成，以共用投資收益，分擔投資風險和承擔社會責任。而 1997 年英國通過相關的法律，承認私人投資於公共服務領域的合法性，PPP 中 PFI (Private Finance Initiative System) 民間融資提案模式得以迅速的發展與應用，PFI 採購標的為「服務」，由政府於營運期依設施服務水準對價給付服務費用，以「成果」為履約基準與以公共服務績效(含設施可得性及服務品質)為付款依據。強調公私部門間更合理之風險分攤，在財政支出價值(Value for Money) 的評量需經風險調整，而風險承擔與報酬間的平衡需透過競爭與協商機制來達成。其優點政府於營運期之資本支出不會反應於資產負債表上即所謂非資產負債表融資(off balance sheet financing)而相對的缺點在於政府長期財務承諾可能造成未來施政上的財政限制。

為了倫敦捷運系統永續發展，場站設施的改造更新、新建路線及車站皆需投入大量政府資金，由於所需資金非常龐大，於是透過政府與民間合作夥伴關係之公私合夥 PPP 模式，將老舊車站旅客服務設施改善、更新，及平常維修作業等委由民間公司負責，而有關捷運的營運工作仍維持由公營營運機構來負責，政府依特許合約逐年編列預算支付民間公司，民間公司透過相關資金財務調度模式（含融資借貸、發債及政府補貼等），進行營運設施維護及車站更新等工作，藉以發揮民間運操作業的彈性與工作效率及資金的引進，避免政府因預算編列不及或不足，影響公共基礎建設或捷運設施更新改善工作。倫敦捷運維護及更新的 30 年特許合約，得標特許公司需負責維持捷運營運的維修工作包括車輛、軌道、隧道號誌及車站，還有一些基礎建設工作，三家民間特許公司負責的路線：

- 1、Metronet BCV 負責 Bakerloo, Central, Victoria and Waterloo & City 等線。
- 2、Metronet SSL 負責 District, Circle, Hammersmith and City, Metropolitan and East London lines 等線。
- 3、Tube Lines 則負責 Jubilee, Northern and Piccadilly 等線。

Tube Lines 公司股東包括 Amey and Bechtel，公司獨立經營不受股東的拘束與箝制，也不涉入更新工程的供應鏈，股東伴演的角色在於協助建立公司願景、提供世界級工程專案管理及營運的經驗。相關設備增設與採購則透過市場競標機

制，發包給其他廠商，雖增加管理界面，但在施工預算、工期與品質較能掌握不致超支預算，並能符合業主需求。如 Jubilee, Northern and Piccadilly 號誌更新工程交由 Thales's rail signalling solutions business (formerly of Alcatel) 辦理並預定採用 SelTrac S40 CBTC 系統。合約 10 年 Jubilee 線已施工中預定於 2009 年完成、Northern 線於 2011 年、Piccadilly 線於 2014 年完成，總經費超過 5 億英鎊。

在 30 年 PPP 合約分爲四期每一期七年半，負責工作包括號誌系統更新、100 個車站安全及旅客服務設施更新升級、在 2014 年爲 Piccadilly 購置新車其餘兩線列車翻新作業、抽換、翻修上千公里鋼軌及很多的電梯與電扶梯設備等，在第一個七年半的合約執行期間預定投入資金將超過 45 億英鎊。業主倫敦地鐵公司 (London Underground, LU) 與 Tube Lines 彼此同意訂定服務目標及量測方式分別爲：

- 1、Availability 可用度 (Lost Customer Hours) 與系統可靠度息息相關。
- 2、Capability 能力 (Journey Times Capability, Service Consistency 及 Service Control) 與路線服務功能升級及車輛更新有關。
- 3、Service Points 維修站，系統故障反應及修復時間爲其量測指標。
- 4、Ambience 環境，顧客所處環境的品質爲其量測指標，包括服務資訊及車站、列車使用狀況。

自 2003 年 1 月起的第一期七年半 (1st review period)，預估稅後盈餘約 1.48 億英鎊，其前提在於 Tube Lines 完成的維護更新工程品質符合規定的功能，其中還包括在接手維修第一年因系統造成的延誤要減少 10% 以及 Jubilee 及 Northern lines 兩線號誌系統的更新，目前 Tube Lines 每個月可以領到爲整建更新場站設施服務費用，以及達成服務目標的獎金或達不到服務目標而被罰錢，Tube Lines 在第一個七年半的合約執行在現階段的成果：在既定的時程內完成更新工程並符合改善後的績效，各線的延誤已減少 50%，與 2003 年比較起來，Piccadilly line 增加 70% 可靠性、Northern line 增加 65% 可靠性，在 Jubilee line 因增加電聯車增加 17% 額外容量、70 個車站改善如增加監視器 (CCTV)、求救協助按鈕、翻修 73 座電扶梯、抽換或翻新約 100 公里軌道。

而 Metronet BCV 及 Metronet SSL 同屬 Metronet，其旗下的股東有：Balfour Beatty plc、Bombardier Inc.、WS Atkins plc、EDF SA (正式名稱 Seeboard Group plc) 及 Thames Water plc 等公司組合。2003 年 4 月起展開第一期七年半工作，並承諾於 30 年合約期間將投入 17 億英鎊用於 Bakerloo、Central、Victoria、Waterloo & City、District、Circle、Hammersmith and City、Metropolitan、East London lines 等 8 條路線的改造升級及營運維修等工作，每個月倫敦交通局約支付 7 千萬給 Metronet 特許公司，其餘部份則來自股東及銀行貸款，Metronet 公司雖已拿到政府付款，卻完全無法按照承諾的時間、預算完成其應負責的列車、軌道、號誌系統和車站的維護和改造更新工作。最終，Metronet 只得要求減少其負責的車站數量，同時申請注入更多的資金以彌補超額支出。這意味著，Metronet 要求花更多的錢幹更少的工作，在 2007 年 6 月 Metronet 推估至 2010 年公司將超支 20 億預算，其中部份歸罪於 LU 強迫作一些合約外的工程，而 LU 則怪 Metronet 工作效率太差，Metronet 申請注入額外 5.5 億英鎊的資金以彌補超額支出，但仲裁人 (Arbiter.) 只同意給予 1.21 億元，後進入 Administrator's 程序，而 Ernst & Young 被指定擔任 PPP administrators 負責接手計畫管理並努力使財務上軌道，並儘快於 2008 年找到接手機構，以持續更新、改善及維修工作，確保倫敦地鐵的營運安全。經過 10 個月 Administrator's 在 2008 年 5 月將 Metronet 的合約從 Administrator 轉到 London Underground 名下 (LUL Nominee BCV 公司及 LUL Nominee SSL 公司) 直接負責管理維護工作，原有的員工則於 2008 年 12 月轉到 London Underground，結束人爲地將列車運營與維護工作分離的局面。未來在超出 London Underground 能力範圍的領域及工作 (如製造新的列車)，將採取競爭招標的方式以最優惠的價格獲得最佳的服務。因此 Metronet 由於巨大的浪費 (股東承包工程費用太高)、超支預算和工作效率低下而垮臺。其失敗的原因主要歸究於公司治理不當，它沒有本著發揮資金最大價值的原則，將合約分給有競爭力的投標人，而是將合約分給了多個股東的公司。它沒有如期開工，嚴重超支，工期滯後，最後債務纏身，因無力還債而破產。

大倫敦市長利文斯通 Ken Livingstone 曾表達反對透過 PPP 特許合約的作

法，原因有兩項：1、是將維護服務從運營服務中分離出來沒有實際意義，2、是合約金額過高，且地鐵私有化之後，安全問題將更為嚴重，私人公司將會全力賺取利潤，而不會為保證安全增加投資。英國政府提議的公私合夥計劃，未來倫敦地鐵網絡，包括鐵軌、隧道、號誌系統在內的維修和更新，都將承包給私營公司。政府認為，這一計劃是保證地鐵投資的最佳辦法，將有效地改進倫敦地鐵運輸，才能實現倫敦地鐵網絡的現代化。倫敦高等法院於 2001 年 7 月 30 日對大倫敦市長利文斯通就地鐵部分私有化計劃狀告英國政府一案，做出判決，法庭認為，決定權在英國政府手中。

經法院裁決必須執行該計劃後，市長利文斯通及 Transport for London 積極著手推動計劃順利實施，因此選出了最急待解決的問題——一年久失修的倫敦地鐵（London Underground）。後經協商並達成由政府而不是倫敦乘客來支付修復工作所帶來的額外費用之共識。

為了對於上述 PPP 合約執行之監督及調處依據 Greater London Authority Act 1999（GLA Act）規定指定 Chris Bolt 擔任 PPP 仲裁人（Arbiter。）其任期自 2002 年 12 月 31 日起至 2010 年 12 月 31 日止，仲裁人係獨立行使職權，不隸屬於政府或特許公司，仲裁人在 GLA Act 被授與職權主要的功能在於 1、給與政府或特許公司兩造在與 PPP 業務上處理的方向，2、給與政府或特許公司兩造在與 PPP 合約任何相關業務上的指導，及有權去做他認為適當的行動或與其處理的方向及指導有關聯的及所需的行動。Chris Bolt 仲裁人在其遞交 2008/2009 仲裁人報告（The PPP Arbiter Report and Accounts）提出 Tube Lines PPP 第二期合約金額經評估約在 51 億至 55 億英鎊之間。

## （二）倫敦地上鐵路（London Overground）

總長 408 公里的倫敦地鐵路線，只有 160 公里在地下，而其餘部分都在地面上，被稱為“地上鐵”，不屬於火車線路，地上鐵並不是我們慣常印象中的長途火車。它主要的作用是將大倫敦 6 區以內的所有的市鎮火車站連在一起，並且同倫敦 12 條地鐵路線相連接，日夜運作。由於和倫敦市區地鐵相連，乘地上鐵路去市區購物，或去郊外踏青都非常方便。倫敦地上鐵路 London Overground 全長

一百零七點二公里,包括五條現有的路綫 (North London Line, West London Line, Watford Junction - Euston Line, Gospel Oak-Barking 和正在重建的 East London Line。), 半圓形的網絡服務倫敦的西部、北部及東部, 有 78 個車站, 該鐵路也是二零一二年奧運會的主要幹線。香港地鐵公司在英國的聯營公司 MTRLaing 成功獲得營運大倫敦地區的地上鐵 London Overground 部分路綫的專營特許權, 這項以成本為本的七年專營權由 Transport for London 核定, 總值七億英鎊, 據香港地鐵公司預計, 將可以獲得大約 3000 萬英鎊的管理費收益, 其中包括 MTRLaing 得到的費用。專營專營特許權為期七年, 由二〇〇七年十一月十一日開始, 其後可選擇續期兩年, 根據專營權合約, MTRLaing 將管理網絡內七十八個車站中的其中五十五個車站。香港地鐵承諾, 他們將會在 2012 年保證 94% 的列車準點, 否則將支付罰款。在五條路綫會有一系列的改善服務計劃, 如引入倫敦地鐵目前使用的電子預付費系統, 在保證乘客能買到所能提供的最便宜車票的同時, 杜絕逃票現象的發生。分階段更新車站設施, 以令乘客的旅程更舒適、更安全, 及在倫敦西北部地區引進一系列新的地鐵列車, 並給倫敦北部的線路增設運載列車以及增加班次。East London Line 正進行一項斥資十億英鎊的改善工程, 預計將於二〇一〇年重投入旅客營運服務。MTRLaing 由地鐵公司及 Laing Rail Ltd. (Laing Rail Ltd.現營運英國其中一條最成功的鐵路 Chiltern Railways)聯營, 各佔百分之五十股權。公司是從四間候選公司中經過嚴格程序甄選後, 獲選奪得專營權。

道克蘭輕軌系統（Docklands Light Railway，LRT）

## 一、簡介

倫敦道克蘭地區（Dock Lands）指倫敦東側、跨泰晤士河兩岸，沿河佔地約 2,200 公頃，分爲 Wapping and Limehouse、The Isle of Dogs、Surrey Dogs 及 Royal Docks 4 個地區，1802 年倫敦啓用了 Isle of Dogs 碼頭後，在此後的 100 年間，船塢地區成爲工業與碼頭勞動中心。隨著海運貨櫃化發展以及貨物進出口方式之轉變，海運業務逐漸由倫敦東區碼頭轉移至沿岸大型海港，船塢區之發展開始萎縮。英國政府於 1980 年關閉碼頭，造成當地大量勞動人員之失業，土地荒廢及社區發展之停滯，形成社會問題。

爲推動道克蘭地區之更新發展，英國於 1981 年成立 London Docklands Development Corporation, LDDC，屬官方機構，主要統籌協調道克蘭地區開發工作。1982 年英國政府決定將道克蘭地區之 Isle of Dogs 轉型成爲經貿園區，同時提出 10 年內該地區所有稅捐設定爲零，並不受舊城保護規定的限制，亦允許投資企業在建築設計上不受相關法規之限制，以鼓勵企業進駐。爲利與倫敦市區在交通上之聯結，英國政府決定建設一條新的輕軌運輸系統做爲聯外之運具，即 Docklands Light Railway（DLR）。時至今日，道克蘭地區逐漸恢復了昔日繁榮的景象。

## 二、道克蘭區發展現況

今日之道克蘭區建設了大量高樓層的現代化大樓，外觀上擁有現代化建築，爲配合運輸量大增的往來交通，增建了一條輕軌捷運系統，增加了更多四通八達的交通路線，成功地帶動當地的經濟和商機，成了倫敦近郊金融商業的新興區，吸引很多跨國金融中心進駐，商業蓬勃發展。透過倫敦廢棄碼頭區的改造，倫敦道克蘭的重建措施與碼頭區閒置空地再利用，的確挽救了高失業率引發的貧窮與社會問題，市政當局爲引來人潮與就業機會積極作爲，目前該區改建爲住宅、辦公大樓、商店街及博物館區。

英國政府透過私人開發帶動整個碼頭區的都市改造與更新，整個碼頭再造整治區約 21 平方公里（45% 原爲閒置用地），有關道克蘭碼頭區再造的方式包括：



- (一) 以土地開發帶動整個碼頭區的開發。
- (二) 建立金絲雀碼頭 Canary Warf 成爲新城市中心。
- (三) 改變碼頭區的建築面貌吸引投資。
- (四) 改善道路交通條件，有效連結至倫敦市中心的公共交通系統。
- (五) 刺激高水準的住宅需求。
- (六) 改善社區設施。
- (七) 將過去道克蘭的城市發展遺跡作爲城市再造的重要元素。
- (八) 以港灣、水岸結構開放空間的都市意象。

其中金絲雀碼頭 Canary Wharf 的更新開發計畫。這塊 81 英畝(約 32.8 公頃)的土地於 1987 年由全世界最大的開發商－奧林匹亞約克公司(Olympia & York)從英國政府手中買下，第一期的計畫中興建了全歐洲最高的 50 層國際金融大樓(One Canada Square)及其他 13 棟大樓與購物商場，象徵著首相柴契爾夫人民營化政策(privatization)的標竿，其目標是要將倫敦塑造爲歐洲的金融中心，但隨著全歐洲不動產市場的低瀾，此一更新計畫並不如預期地吸引企業進駐，終於在 1993 年拖垮了開發商，奧林匹亞約克公司宣佈破產。英國政府不得不接手這些資產，也使得民間與學界大肆抨擊市場導向的都市更新政策不可行，似乎成爲民營化政策失敗的象徵。金絲雀碼頭更新開發計畫。1995 年十二月英國政府終於重新找到買主接手金絲雀碼頭更新開發計畫，這個新公司稱爲金絲雀碼頭集團(Canary Wharf Group plc.)，是一個國際投資的集團。目前全案已經開發完成三分之二。現有樓板面積約有 25 萬坪，包括 16 萬坪的辦公室加上 9 萬坪的零售及服務設施空間，剩餘的部分將在五至七年內全部完成。當全部開發完成時，將可提供 375000 坪的 A 級金融辦公大樓及商場設施。預估工作人口將達十萬人。目前當地的工作人口，已由 1993 年的 7000 人上升至 27000 人，足足成長了三倍。許多國際知名的大公司紛紛進場，包括：倫敦 Underground 公司(London Underground)、摩根史坦利公司(Morgan Stanley)、花旗銀行及集團(Citibank & Citicorp)、讀者文摘、匯豐銀行(HSBC)、紐約銀行、波士頓第一銀行等等。1993 年金融銀行業只佔全部租賃面積的 20%，今天則佔 61%以上，成爲名符其實的國際金融中心。原先由

於碼頭區唯一的大眾運輸系統只有 Docklands Light Rail，而 DLR 並未銜接倫敦最重要的金融重鎮西堤區(The City)，造成金融界人士裹足不前。雖後來將 DLR 的路線延伸至 BANK 車站（原本經費以高架延伸後變更為地下，且應地方的要求將車站設施做得更好更現代化，共投入 1.8 億經費，其中超出原標準車站造價約 4 千萬由政府出資，其餘則由民間來出錢）有鑑於此，倫敦市政當局乃與 1992 年決定興建朱比力延伸線，以補輕軌 DLR 之不足。新的捷運線終於在 1999 年底通車，大大提高當地交通可及性，貢獻顯著。而 LDDC 公營公司(London Docklands Development Corporation) 則於 1998 年功成身退正式解散。

### 三、DLR 輕軌捷運系統之引進與路網發展

DLR 輕軌捷運系統自 1984 年動工興建，1987 年 7 月底通車，由倫敦地區交通局所擁有，屬英國統包工程第一個成功之典範，系統造價低於 7,700 萬英鎊，由 GEC 與 Mowlem Railway Group 兩大公司以統包方式承建，其中 GEC 由 GEC Transportation Project Limited 代表，負責機電（車廂、供電、通訊及控制系統等）工程，Mowlem 則由 Mowlem Civil Engineering Limited 代表，負責軌道結構、車站及維修廠的建造。初期路線長度為 13 公里，16 個車站，分別是從南端的 Island Gardens 至西端的 Tower Gateway，以及北端 Stratford 至 Poplar，3 個端點之中心係金絲雀碼頭站（Canary Wharf），另倫敦市區（Shadwell 站西側）至 Bank 車站地下延伸段於 1992 完成，後來又由 Canary Wharf 站延伸至 Lewisham，於 1999 年開始營運。其後又於 2005 年完成倫敦市區機場線（London City Airport Line，由 Canning Town 站延伸至 King George V），另於 2008 年 12 月完成 Woolwich Arsenal 延伸線（由 King George V 站地下穿越泰晤士河延伸至 Woolwich Arsenal 站），總計已投入 10 億英鎊(£ 1bn)經費用於系統設施的更新改善及新建路線延伸段工程。DLR 輕軌捷運系統是英國第一條無人駕駛的捷運系統，也是英國輕軌計畫之一。DLR 系統為道克蘭輕軌公司（Docklands Light Railway Ltd，DLR Ltd）所擁有，隸屬於倫敦運輸局（Transport of London，TfL），DLR Ltd 所負業務職掌包括：

- 1、在特許營運公司 Serco Docklands (Serco)的協助下經營管理 DLR 系統及負責票箱收入。

- 2、對於後續路線規劃、報核及執行。
- 3、鐵路資產的開發。
- 4、管理三家經營延伸段路線的特許公司：

(1) City Greenwich Lewisham Rail (CGLR) —負責 Lewisham 延伸線(自 Mudchude 站地下穿越泰晤士河至 Lewisham 站，長約 4.2 公里，經費約 2.0 億英磅) 設計、資金籌措、施工及經營，本延伸線工程係英國第一條採 Private Finance Initiative (PFI)的計畫，於 1996 年 10 月開工至，較預定時程提前 2 個月完工，特許年限 24.5 年。

(2) City Airport Rail Enterprises (CARE) —負責 London City Airport 延伸線 (自 Canning Town 站至 King George V.站，長約 4.4 公里，高架化，經費約 1.4 億英磅) 設計、資金籌措、施工及經營，2005 年 12 月 6 日完工通車，特許年限 30 年。

(3) Woolwich Arsenal Rail Enterprises (WARE) —負責 Woolwich Arsenal 延伸線 (King George V 至 Woolwich Arsenal 站，長約 1.8 公里，地下化，經費約 1.8 億英磅) 設計、資金籌措、施工及經營於 2005 年 6 月開工至 2009 年 1 月 10 日通車，較預定時程提前 1 個多月完工，特許年限 30 年。

上述採用民間參與捷運建設與經營模式成效良好，其中施工部份都可以在原預算額度內提前完工，有關施工管理工作委由 ROGS 公司負責。

#### 四、DLR 輕軌捷運系統介紹與營運現況

- 1、路線：4 條(從倫敦市區 Bank 站經 Canary Wharf 至倫敦南區的 Lewisham 站、從倫敦市區 Tower Gateway 站經 Royal Docks 到 Beckton 站、從 Stratford 站經 Bow 到 Canary Wharf 站、從 Bank 站經 London City Airport 到 Woolwich Arsenal 站)。
- 2、總長度：31 公里。
- 3、車站：36 站。
- 4、機廠：2 座(Poplar Depot 及 Beckton Depot，其中營運辦公室及維修廠設於 Poplar Depot，於 Beckton Depot 可儲 45 列車)。

- 5、軌距：1435mm。
- 6、最大行車速度：80km/h。平均營運速度：64km/h，旅運量人次/年：2007 年運量達 6400 萬人次/年，預期 2009 年運量達 8000 萬人次/年、2012 年運量達 10000 萬人次/年。
- 7、電壓：750 伏特。
- 8、電流：DC 第三軌。
- 9、列車數：94 輛(Types B90/B92/B2K/B07)。
- 10、列車編組：兩車一對、兩對車組合為一列車共 4 個車廂，同對車廂有車間走道。
- 11、車輛製造商：BN Construction/ Bombardier。
- 12、列車尺寸（長 x 寬 x 高）：一對車 28m x 2.65m x3.51m，車門寬 1.5 公尺。
- 13、列車軸重：36 噸。
- 14、車廂容量：284 人（70 座位）。
- 15、高架車站多採無人管理簡易車站，並未無驗票匝門，對乘客實施榮譽制，乘客自行於自動售票機購票，並自行於進站前自動打票機打票或刷卡，進入月台區前會標示紅線，跨越紅線即進入付費區，列車長將不定期於列車上驗票，新設地下車站於進出口設有驗票匝門。
- 16、採自動無人駕駛系統。
- 17、行車號誌系統：由於 1990 年代沿線人口與社經發展迅速，每日旅運量達 34000 人次超過原規劃 22000 人次，為提高運能，引進加拿大阿爾特 Alcatel 公司製造通訊式列車控制系統（SelTrac CBTC），將原採固定式閉塞區間（最小班距 2 分鐘）改為移動式閉塞區間，可縮短前後列車安全間距，經安裝測試於 1994 年正式起用，在低速行進可以保持最小安全間距 50 公尺，未來在 Tube Lines 特許公司負責維護更新的倫敦地鐵 Jubilee、Northern、Piccadilly 等線也將更新號制系統並採用 SelTrac S40 CBTC 系統。
- 18、全線車站提供電梯、月臺與列車入口齊平方便旅客之無障礙設施。
- 19、旅客可攜小摺自行車上車，不開放一般自行車隨車。

## 五、DLR 輕軌捷運系統營運機構：

- 1、1991 年秋天英國政府宣布 DLR 於 1992 年春天移轉至前述之倫敦道克蘭發展公司(London Docklands Development Corporation, LDDC，隸屬英國環境部之下)所有，並由該公司指定經營團隊。
- 2、1994 年 10 月環境部大臣宣布政府 DLR 將朝民營化發展。
- 3、1997 年 4 月，由道克蘭鐵路管理公司(Docklands Railway Management Limited，DRML)取得 7 年（1997~2004）特許經營權。
- 4、1999 年英國 Serco 國際投資集團，買下先前 DLR 之行政部門，並成立 Serco Dockland Ltd。Serco 集團為全球公司，投資範圍包括國防、航空、健康、教育及運輸等，Serco Rail 為該公司之鐵路部門，Serco Dockland Limited (SDL)是其中的一部分。
- 5、2000 年 DLR 之特許權順利移轉至 Serco Docklands Limited (SDL)民間特許公司。
- 6、為確保延伸到倫敦市區機場線能成功地整合至 DLR 之網路中，Serco Dockland 提出重新競標或 2 年的特許權延展，英國政府同意 Serco Dockland Ltd(SDL)特許權長至 2006 年。
- 7、根據特許合約，SDL 公司可向政府收取經營本系統所需之營運維修費用，但前提是 SDL 公司必須能夠達到主管機關所要求之服務水準。該公司能從 DLR 之收入中獲取營運利益（而此一收入風險亦為特許成本中協商的項目之一），此外尚可依據所擬定之績效目標，視達成程度而獲得績效之獎勵或處罰，績效項目包括系統可靠度、顧客滿意度以及服務設備之提供等。SDL 公司是一家經營績效相當良好之公司，曾經多次榮獲英國鐵路大獎之最佳營運公司，由於經營績效良好，該公司順利取得自 2006 年 4 月 1 日開始第二階段 7 年特許營運權，預估給付金額約 4 億英鎊，除負責營運尚包括基礎設施維持（infrastructure maintenance），但不含 Lewisham、London City Airport 及 Woolwich Arsenal 等延伸線部分，則由另外特許公司 City Greenwich Lewisham Rail (CGLR)、City Airport Rail Enterprises (CARE)、Woolwich Arsenal Rail Enterprises (WARE)負責。目前 DLR 每年載運超過 6000 萬人次，而且在列車

信賴度以及旅客滿意度方面也持續維持良好紀錄。DLR 營運成功關鍵因素包括：

- (1) 提供整體性服務。
- (2) 無障礙服務。
- (3) 與社區之緊密關係。
- (4) 良好的資訊品質。
- (5) 容易與不同運具進行轉乘，包括：超過 100 條之公車路線、4 條主幹鐵路、8 條地鐵路線及長途客運公車、計程車、渡輪等。

#### 六、配合 2012 倫敦奧運會建立便捷的大眾運輸服務

倫敦申辦 2012 奧運，也搭配了 London 東邊的都市更新計劃-Thames Gateway，這個計畫是歐洲目前最大型的都市更新案，倫敦也計劃在奧運結束後把選手村及裁判村轉移成國民住宅，或是移撥給當地最需要房子的居民使用。奧運園區所在地、倫敦東方的下里亞谷區（Lower Lea Valley），占地 246 公畝，即將成為歐洲最龐大的建築工地。為了迎接奧運，當地 130 萬公噸的泥土正在清洗，除去油、鉛、瀝青等有毒物質。此外，倫敦預計興建 30 座新橋樑、21 公里新道路，電力纜線地下化，並建造四座永久體育場，奧運主場館「倫敦碗」在奧運舉辦時擁有 8 萬個座位，一旦奧運結束，5 萬 5 千個座位便可拆下，以適度規模供英國國內賽事使用，不必擔心閒置。這將是世界上第一個「可拆式」奧運建築，主要設計者庫克（Peter Cook）表示「倫敦碗不只為現在設計，也為未來設計！」。另還包括名建築師哈蒂（Zaha Hadid）設計的水上體育館。同時，倫敦當局也評估，奧運能帶進五萬多個工作機會、吸引近五萬戶家庭遷居至園區當地及周邊區域。倫敦奧運會的預算已從最初申辦時的 34 億英鎊激增到 93 億，引來英國輿論和民眾的普遍不滿。而為奧運會修建體育場館和基礎設施的資金大部分來自英國政府撥款。

英國政府必須將奧運場地(位於倫敦東方之奧林匹克公園)與目前的地點路網及車站加以連結，因此 DLR 目前亦配合擴張路網，以因應所需，即 D L R 將扮演 2012 倫敦奧運會便捷聯外大眾運輸服務的重要關鍵角色，路線將服務 4 個

競賽場地(含 Olympic Park、ExCel、Greenwich Park 及 Woolwich Artillery Barracks)，比賽期間每天將輸送 50 萬人次(兩倍於現階段平日 25 萬人次使用量)，為確認鐵路能符合 2012 倫敦奧運會參觀及工作人員旅運的運輸需求，除檢討既有大眾運輸系統(含鐵路、捷運及公車)場站設施(包含增設無障礙設施、監視系統 CCTV、旅客服務設施等)，相關更新及改善工程已逐線施工中，部分路線及車站改善工程將利用假日及夜間 11 時後暫時關閉停止營運(過站不停)期間來施工，以有效提升運能及服務品質外，另計畫建造高速接駁火車- Olympic Javelin，提供從聖潘克斯車站(St Pancras.站)(即歐洲之星的車站)至奧林匹克公園的 Stratford International 站承載服務，行駛時間約 7 分鐘，以方便從歐洲來的參觀旅客)，而倫敦交通局(TfL)及倫敦奧運籌委會均出資補助 DLR，為配合 2012 倫敦奧運會便捷的大眾運輸服務新增投資計畫包括：

- 1、增建 Stratford International 延伸線(從 Canning Town 站至 Stratford International 站，取代原有 North Line 路權及車站及增設 4 個車站)以發包施工中，預定 2010 年暑假完工。
- 2、系統升級與更新，並將列車編組從現有每列 2 車組 4 車增加為每列 3 車組 6 車，可提高 50%運能，配合加長列車編組營運區段的相關改善工程包括對既有 70 橋樑結構予以補強、車站月台加長、調整新設 east of South Quay 車站、新建橋樑結構體將平面交叉段改為立體交叉以提高車速、軌道線形及高程調整等。
- 3、增購 55 組新車，可以縮短發車班距、加長列車長度，以有效提升運能。部份新車經完成測試後，已於 2008 年 9 月加入營運，但仍維持兩對車編組營運模式。

## 七、參訪過程

本府 98 年促參參訪人員於 98 年 8 月 18 日下午親赴位於 Poplar Depot 基地內 Serco Dockland Ltd 辦公室聽取簡報，辦公室入口牆上營幕顯示昨日 17/08/09 旅客服務指標數值與目標值對照表，分別為可靠度(Reliability)、電梯、電扶梯、售票機可用度及旅客資訊顯示，其中 17/08/09 可靠度為 90.09%低於目標值 96%，

其餘旅客服務指標實際值均優於目標值，這些資訊一般民眾亦可上網獲知，隨後從 Poplar 站搭車往 Woolwich Arsenal 站（今年一月才通車的 Woolwich Arsenal 延伸線），實際體驗 DLR 系統提供的服務，途中經過倫敦國內機場站並遠眺千禧 O2 巨蛋，多處經過小轉彎段及 Woolwich Arsenal 延伸線過河地下隧道段，到站後搭電扶梯至臨 Powis 街出入口出站，在大廳牆面有彩繪磁磚公共藝術，再從臨 Woolwich New Road 出入口進站，此站臨鐵路，地下有聯絡通道方便轉乘。

另在參訪柯芬園市集時順道參訪了英國倫敦交通博物館，該館隸屬於倫敦交通局 Transport for London (TFL)，該館前於 2005 年 9 月 4 日起閉館，以進行一項大規模的翻新工程。整項工程動用上 186 萬英鎊，並由英國文化遺產彩票基金所贊助，博物館於 2007 年 11 月 22 重新開幕，想知道倫敦以及英國交通系統的演進，來到倫敦交通博物館沒錯了！從 1820 年代的四輪馬車演進到兩輪馬車，以至於現在的巴士、火車、地下鐵、計程車等，各種交通工具的變化在此一覽無遺，有實際的展示和詳細說明，其中倫敦地下鐵的建造設計過程饒富趣味。參觀者可以親自站到駕駛座的位子體驗各種交通工具的操作情形。參觀路線分為 14 展區，每參觀完一個展區可以蓋一個不同的章，是不錯的紀念品。甫進展館，牆身全是世界主要城市的地鐵路線圖，博物館的館藏最早可上溯至 1920 年代，當時的倫敦公共巴士公司（London General Omnibus Company）決定保留兩輛馬車巴士和一輛早期的機械巴士，為博物館的成立鋪路。展示品中倫敦舊式雙層巴士，已經在 2005 年退役了，但巴士迷到訪倫敦也不要失望，因為市內的 9 號和 15 號線，每隔 15 分鐘會以這款經典「舊巴」行走，途經 Hammersmith、Piccadilly Circus、特拉法加廣場等地。本館參觀大人要付費但 16 歲以下的孩童則免費，英國政府為鼓勵大眾參與各種文化藝術活動，因此大量贊助各種博物館/畫廊/科學館展覽等，使其得以免費開放，讓每一個有興趣的人，都有能力參與。這是全球少有的，這其中包括本次參訪的大英博物館及 V&A 博物館。

## 八、Q&A

（一）當時採用輕軌系統源由：

答：為了服務碼頭區採用高架系統以節省經費，且要彎繞碼頭區多處小轉彎路



線（最小轉彎半徑約 40 公尺）故選擇了輕軌系統。這些因素造成車輛採購的限制，如可重新規劃應儘可能加大轉彎半徑及列車運轉上的限制，使得電聯車等機電系統的採購更具彈性。

（二）DLR 路網擴充等規劃工作由誰來負責？

答：DLR 路網擴充等規劃工作由道克蘭輕軌公司（Docklands Light Railway Ltd，DLR Ltd）來負責規劃，並陳報倫敦交通局來審查及核定，由於倫敦市長的職務之一：是負責制定倫敦地區的運輸整合策略，包括制定公共大眾運輸系統票價結構及費率，同時也有權為大眾運輸服務籌措資金，及決定新的運輸系統投資計畫，市長與 Transport for London（倫敦交通局，TfL）密切合作，並為倫敦交通局等機構編制預算，因此 DLR 場站設施改造更新及新興投資計畫均已列入倫敦市長十年交通整體發展計畫中經費來源除英國政府補助、2012 倫敦奧運籌委會補助、編列預算外亦透過民間參與投資方式來辦理。

（三）DLR 初期路線採固定式閉塞區間行車控制系統後又改為移動式固定式閉塞區間行車控制系統，其原因為何？整合測試時間約多久？

答：DLR 初期路線於 1987 年 7 月底通車後，由於 1990 年代起當地交通改善而沿線人口與社經發展迅速，每日旅運量達 34000 人次超過原規劃 22000 人次，為提高運能、營運效率及營運成本，配合無人駕駛的安全需求，引進加拿大阿爾特 Alcatel 公司製造通訊式列車控制系統（SelTrac CBTC），將原採固定式閉塞區間改為移動式閉塞區間，縮短前後列車安全間距。測試的時間長達一年多。

## 九、參訪心得

（一）為了倫敦長久永續發展及配合 2012 年倫敦奧運之舉行，便捷的大眾運輸系統更新與整合，至為關鍵，有鑑於此大倫敦市長已研訂十年交通發展藍圖，包括倫敦地鐵場站設施之改造更新，及新的投資計畫包括 DLR 延伸線新建工程、增設新站、購買新的電聯車並加長列車採 6 車編組及月台長度加長等，對於既有營運系統的維修作業則採 PPP 公私合夥及民間融資

提案模式(PFI)模式，委由民間公司辦理，其中有成功的例子亦有失敗的例子，均可作為未來研採民間投資的參考。

- (二) DLR 分期發展計畫及行車控制系統變更與列車編組擴充的執行經驗，有些類似於木柵內湖線的發展，行車控制系統變更所需整合測試及設備調整與營運調適期(包含既有營運路線配合停駛等)的時間是必要，此部分應加強對民眾溝通並取得諒解，相關訊息的公告應充分利用各種媒體、網頁及捷運車站旅客資訊系統，事前預告系統改善項目、停駛區段、時間及交通替代方式如接駁公車或捷運換乘等。
- (三) 在一些重要車站的再造與更新作業因施工項目較多，故為免影響營運範圍太廣，造成旅客不便性，因此採分段分期進行，在站區張貼大幅海報將改善工程項目及未來完工新象之願景圖的作法，值得國內公共建設的主管機關效法。

#### 十、建議

未來在捷運施工或營運車站、路段進行更新改善工程，應避免影響道路交通、營運範圍太廣，造成居民及旅客不便性，建議採分段分期進行，在工區或站區將改善工程項目及未來完工新象之願景圖製作大幅海報加強宣導。

## 2.10 White & Case LLP 公司

### 一、單位簡介

White & Case 為全球最大的律師事務所之一，在全球二十五個國家共設有三十六個辦公室，橫跨亞洲、歐洲、美國、非洲以及中東等地。White & Case 提供廣泛的法律諮詢服務，尤其可滿足公部門複雜的法律諮詢需求。在過去的三年中，White & Case 提供諮詢的案件，總金額超過一千億元美金。

White & Case 一直為全球能源、基礎設施及 Project Finance 的市場領導者。早在 1990 年代英國開始實行 PPP/ PFI 之初，以倫敦為基地的辦公室即積極投入此一輔導案件，至今在英國當地及全球，服務超過三百件的 PPP/ PFI 案件，其領域橫跨交通、教育、地方政府、住宅、衛生保健以及監獄等。

### 二、訪談摘要紀錄

Q1：臺灣交通建設方面重大 BOT 案件最大困境在於對未來載客率的預估，載客率與現金流入遠低於原先的預估值，導致財報虧損，甚至得再次融資以維持營運，請問您有哪些確保載客率與現金流入的機制？

ANS1：如果 private sector 錯誤的預估重要的數據，private sector 得負起全責；但若 private sector 在建立財務模型時所仰賴的數據為政府所提供與承認，政府需負起責任。再者，交通運輸工具的載客率一向很難精確預估，例如從倫敦出發的歐洲之星，它實際的載客率與原本的預估值也有極大的出入。一般而言，公私部門有一風險分攤的機制，在一定的程度內，私部門承擔所有的風險；但若超過既定的程度，政府將一同分擔超額的利得或損失。以 UK 一般風險分攤的模型而言，政府一開始分擔百分之五十的超額利得或損失，但在極端的情況下，政府需負擔百分之八十的超額利得或損失，因為私部門無法負擔極大的損失，且政府也不可能任由交通運輸工具停止服務，倫敦交通局 Transport for London (TfL)接管 Metronet 即為一極佳的例子。

Q2：各式促進民間參與的案件，有些年限甚長，在此期間內，有許多不可預測的外力影響案件的進行，且財務預測很難對長期間的促參案件作出精確的預測，有何因應措施解決此一問題？

ANS：從交通運輸方面觀看此問題，非常棘手，因為此問題牽涉到你希望私部門未來承擔多少風險，以及公部門所願意投資的額度。以倫敦地下鐵而言，private sector 投入超過 150 億英鎊，另一條從倫敦途經伯明罕一路北上至曼徹斯特的 West Coast Main Line 亦投入甚鉅。誠然，契約期間長達三十年的 London Underground，將契約等分為四個階段，每七年半進行一次 periodic reassessment，每一階段的著重點不盡相同。再者，以上所述鐵路方面的公私部門合作(PPP)的契約條例，當公私部門雙方就契約產生爭執時，Railway Industry Mediation & Arbitration Service，可提供客觀專業的仲裁，畢竟走上法院，是勞民傷財之事，且法官也不具備鐵路方面的專業知識。

### 三、心得與建議

從對法律事務所的訪談中，可瞭解對於國內重大 BOT 案件，如交通建設之載客率、活水下水道用戶接管率、垃圾資源收回之垃圾處理量等預估值，極具不確定性且變數頗大，以致影響未來之現金流量，故未來可考量於契約中規範公私部門雙方之合理風險分攤機制，在一定限度內由私部門分攤，超過部份由公部門分攤，另對於契約年限較長，可依國內現行規定，原則每五年檢討一次，以因應不可預測之各種風險。

## 2.11 倫敦國際金融服務組織(IFSL)

### 一、單位簡介

倫敦國際金融服務組織(International Financial Services London; IFSL)為一獨立的組織，係代表整個英國金融服務業，推動英國金融服務業在世界各地從事活動，同時研究世界各地的貿易政策和法規，並公佈最終研究結果。此一組織係非營利性，由各會員所組織而成的機構，其成員皆來自企業，涵蓋了整個金融服務業，包括銀行，保險，貿易交流，監管機構和專業服務。其希望藉由 IFSL 提供企業和政府一個獨立的平台，促進英國的金融服務推向世界，同時代表金融服務業呼籲世界各國開放其金融服務市場。

IFSL 係為促進英國金融服務業的發展及提供業界相關專業協助而成立，因此其與世界各地的英國大使館，領事館及英國貿易投資總署(Trade & Investment; UKTI)緊密的合作，在政府部門方面特別是財政部、國際貿易協會、貿易及工業部也都維持密切關係，並將英國金融服務專業及 PFI 經驗等行銷至全球。

其主要工作包括：

- (一) 金融服務研究：IFSL 定期對國際金融市場進行研究，以提供分析及統計數據，協助英國金融服務業瞭解目前金融市場，及其在世界各國金融市場的優勢。
- (二) 舉辦國際研討：IFSL 定期舉辦國際研討會及拜會各國財經部長或要員，以將英國金融服務業的經驗傳達予世界各國，並藉此創造商機予其會員。
- (三) 推動全球貿易政策的改革：為消除有關金融專業服務的貿易壁壘，IFSL 的貿易政策小組，通過談判解決雙方的市場開放，以爭取更大的貿易自由化，並為英國金融服務業創造更多就業機會，同時藉此加強國際的合作。

### 二、與倫敦國際金融服務組織會談摘要紀錄

(一) 問：英國的促參案件是否有民間公司自行提出申請之案件?該如何評估?

答：在英國我們通常不這麼作，因為會令人質疑其動機，因此，一般來說，在英國，BOT 案大多先由政府提出(government scheme)，政府在經過財務評估(政府在該案上所需花費的成本及其他費用)後，再要求民間

公司就該案提出財務營運計畫(private sector scheme)，然後比較兩方的計畫中那一方收益較大。PPP 也是一種兼顧效能和效率的採購機制，在合法性、財務上有較佳的控管，不只是尋求最低成本，更尋求最佳營運方案（更長營運期等）。PPP 應該由政府主導，作為優先重點政策之執行工具；如果是民間自提，必有其利益之考量，政府和人民並無責任去回應。英國最近一次的 BOT 民間自提案是 Railway 8040s，情況一直不佳。

(二) 問：英國 PPP/BOT 專案契約是否有公開？

答：所有在英國北部的各種 PPP 案合約可在蘇格蘭政府網站下載，例如：監獄的 PPP 合約書有 450 頁，內容包括財務條款等，非常詳盡廣泛。前揭網站上亦有超過 40 個極實用的案例供參，重點在其透明度以及合約制訂的原則。

(三) 問：臺灣 BOT 案需遵循政府採購法規定公開遴選專業顧問公司，英國對我國採購法經驗為何？

答：針對這點，若有國際性公司參與 BOT 案競標，應給予足夠時間了解採購法相關內容，因其需要花時間找代理公司(local agent)、律師和翻譯等，而多數國家在這點上所給的時間都不足。若能訂定一國際性方案，吸引相關諮詢公司及募集資金公司，貴國(BOT 案)應會更成功。BOT 案邁向國際性標準的優點之一就是「知識移轉」，地區性民間公司因與國際性公司一同參與標案，也因此累積經驗(credibility)並有機會開發其他國際市場。

(四) 問：若民間自提案較政府的提案為佳（但在不同的條件下，如路線不同），政府如何抉擇？

答：這要視民間提案的內容和影響層面而定。可將民間方案(private sector model)、政府的方案(public sector model)一同列入各項均衡性的評估，包括財務面、品質面、專項標準等影響性，同時必須站在使用者的立場，考量政府及贊助者的角色，若民間提案內容的改變幅度太大，

需思考是否可接受。用評分模型(scoring matrix)做全面性衡量，找出總分最高的最佳方案。

(五) 問：英國是否曾有民間自提案較政府提案為佳而被接受的案例？

答：有很多，例如：格拉斯哥學校建築更新案，原本想法是希望翻修，後來民間提案全部拆除再蓋新建物，反而成本較低。

(六) 問：英國的 BOT 案評選一般需要多久時間？

答：這並無一定答案，需視案件本質及各種因素和條件而定，時間 2-5 年都有可能，通常較複雜案件約需 3 年。像市場一類的 BOT 標案可能更久，因為合法性考量，還有涉及的銀行、相關所有人(founder)都非常謹慎，當然包括政府也是。以墨西哥為例，官員任期為六年，在其任內，1 個 PPP 標案從評選到工程結束或有可能完成。

(七) 問：BOT 案若民間公司營運不佳，財務部門是否應介入？

答：是的。我曾參與一件類似案件，我的部門介入並取代了提案的包商(contractor)。BOT 案條款有營運機制和衡量標準(benchmark)，若民間公司營運不佳就會被撤換，律師也會提醒該公司，以保證營運及服務品質。PPP 的財務制度中，BOT 案的建造費用很高，營運資產有機會可再獲資金挹注(refinance)，因為長期來看，政府(最終)可持有營運設備，對於保險公司等融資機構來說，風險相對低，較有意願為長期投資挹注資金。在我所參與的案件中，若有地方政府無法依約完成標案，中央政府就會介入接手並啟動相關機制，而融資銀行也不用擔心資金無法收回。在墨西哥，為預防較小的地方政府，因資金不足無法付款予民間機構而造成違約，國家基礎建設銀行(state infrastructure bank)即設立「標案完成保證險」(project guarantee insurance)，因此，若有違約情形發生，該保險金即可補償(PPP 案中的)私部門。我認為台灣高鐵案與一般標案不同，由於規模大，影響層面廣，私部門不可能支應所有財務。相對來說，我所接觸的加州高鐵標案是一個比較簡單的個案，進行已近 11 年，尚無任何延誤。

就台灣高鐵的案例來說，建議台灣可將 PPP 標案以較小規模來進行，預設較長時間，選派最適人才，以利控管。在英國的 PPP 標案均較為小型，而且是一個接一個來進行，發包工程給不同的包商，並由不同的銀行承攬融資，這樣時間較為充裕，又可分散風險。有關財務控管，最好選擇規模適中的銀行承攬融資。該銀行最好能對參與標案的私部門(地方性公司或國際性公司)，提供適切的建議。

### 三、心得與建議

- (一) 有關 PPP 或 PFI 專案的財務籌措，在 PPP 或 PFI 專案，其資金的分配與規劃，牽涉風險的分配，因此影響專案能否順利進行甚鉅。在英國專案的財務籌措多採專案融資模式，此一模式係指專案特許公司將整個專案的現金流量(包括特許期間的收益及資產的現值)提供融資機構作為專案資本融資擔保。此一模式相較於國內高鐵促參案，廠商向銀行融資而由政府負責擔保，致銀行及廠商的風險全轉嫁予政府承擔不同。專案融資模式下銀行需擔任監督或查核的角色，是一種把部分風險轉嫁給私部門的方法。
- (二) 辦理促參案，適當的引進國際性公司參與，其最大的優點是「知識移轉」，經由地區性民間公司與國際性公司一同參與標案，可協助地區性民間公司累積經驗(credibility)，並使其有機會開發其他國際市場，然而促參案引進國際性公司的參與，應給予其足夠時間以瞭解我國政府採購法相關內容，因其需要花時間找代理公司(local agent)、律師和翻譯等。而多數國家在這點上所給的時間都不足。我國目前辦理之促參案件亦可思考引進國際性公司參與，惟需在相關配套措施方面妥善規劃，並具備相當誘因，以吸引其前來競標。



## 2.12 Field Lane

### 一、Field Lane 簡介

#### (一) 背景介紹

Field Lane 是在 1841 年成立，迄今已有 168 年的歷史，一開始是一個很小的學校，專門提供給很貧窮的學生就讀，慢慢地發展為一個訓練機構，同時也是提供一些身心障礙者或生病的人相關協助的機構。現在主要的服務對象是居無定所的家庭、身心障礙者（住在家裡，可是會有服務人員到家裡協助及照顧他們）及失智老人。Field Lane 本身希望能帶亮光到黑暗的地方，比較少人幫助的地方，工作的重心是圍繞家庭為中心。Field Lane 是一個慈善機構<sup>1</sup>，同時也是一個住房協會<sup>2</sup>，因為這二個不同的性質，所以可以從社會大眾及政府可以拿到一些經費支持，是二個不同的機構結合在一起。Field Lane 雖然以基督宗教的精神為出發點，但其發展過程展現的價值是投資於社區民眾的需求，而非以利益及組織生存為出發點，並且以認真、踏實的方式持續推展其理想及目標。

#### (二) 機構目標

Field Lane 是強調以家庭及生活品質為其組織使命。為了實現這一使命，機構透過以居住為基礎的方式，提供老人日托、身心障礙者的學習及家庭等廣泛的高品質的服務，並逐一發展，以不斷滿足民眾的需要和因應不斷變化的社會條件。

#### (三) 專業人力及訓練

Field Lane 大概有 120 位專業人員，包括社工員及護士，護士基本上有 3 個不同的專業領域，包含一般護士、專門照顧學習障礙者及心理障礙者。以失智老人來講，一個工作人員要負責照顧 8 個老人，以學習障礙者來說，一個工作人員要照顧 1 至 2 個人，另外家庭的部分，一個專業人員要照顧 7 個人。政府有設立一個機構是專門培訓專業人員的，標準非常高，也非常格。而 Field Lane 的專業人員都受過英國專門職業訓練，職業訓練有分不同等級，Field Lane 的專業人員

---

<sup>1</sup>倫敦有上千個慈善機構，以不同的方式提供不同的服務。

<sup>2</sup>在倫敦有 350 個住房協會，這些住房協會總共負責 40 萬個住宅，倫敦有 10 分之 1（75 萬人）的人口住在住房協會所提供的房子。

從第 2 級、第 3 級到第 4 級都有，第 4 級是最高級的。以現在看護來講，一年必須有 9 天的訓練，對於已經領有護士執照的專業人員，每年還是必須要接受 30 個小時的再訓練。

#### （四）服務項目

- 1、居住照顧及護理：設置。
- 2、支持性住房服務：為無家可歸者及學習障礙者爭取了更大的獨立性和生活機會。一流的住房和 24 小時的專家支持為其主要特點。
- 3、收容所：提供獨居老人享受家庭之住宿服務，並支持他們安寧和安全的需求。
- 4、日間照顧：這項服務有一批經驗豐富的治療師一同參與，提供更好的日托服務品質。
- 5、喘息服務：透過一個訓練有素的專業隊伍，提供靈活的喘息照顧，始終把受服務者的福祉擺在第一位。
- 6、訓練：Field Lane 的培訓資源中心，旨在提高護理和支持性做法的品質，並提供家庭支持。是一家已註冊的培訓機構。
- 7、諮詢服務：諮詢組織，旨在發展和轉化在他們社區中的社會福利服務之提供。

#### （五）服務內容

##### 1、針對居無定所家庭之服務：

我們的服務對象主要就是接受地方政府轉介過來的居無定所的家庭，這些家庭通常已經有跟社工接觸的經驗。Field Lane 所提供的服務是給家庭一個環境（住所）去居住，這個住所通常具有完善的設備，支持這些家庭的日常生活，包括怎麼教育及養育小孩、如何做出一個對家庭會比較好的決定，還有重建他們的信心，另外還協助他們將來可以找到一個永久的安頓住所。每個家庭接受服務期間不同，大概 12 至 18 個月左右，以平均數來講每一個家庭約 14 個月。通常這些家庭離開機構之後，都能找到一個穩定的住所，也能對未來做出一個比較好的決定，同時跟社工的接觸也下降，代表他們能自己照顧自己。

##### 2、針對失智老人的照護：

目前英國有 70 萬的失智老人，預估到 2025 年，失智老人將超過 1 億人。

失智老人之照護是否要負擔費用，要看他名下的資產有多少，一般標準是 2 萬 1,000 英鎊，如果存款超過的話，就必須自己付費，而且是完全付費。關於這些失智老人，因為這個疾病的關係，所以 Field Lane 接觸到的老人基本上都沒有自主能力，已經被認定是沒有辦法治療的，他們只會喪失愈來愈多的記憶，所以不可能去訓練他們，唯一能做的就是完全照護、24 小時的照護，從伙食、洗澡、到梳頭髮等等，完全由服務人員照護，但是 Field Lane 也會提供這些老人一些活動，甚至帶他們走到社區去。

### 3、針對學習障礙者的照顧：

英國約 98 萬人（2%）是學習障礙者，可是只有 20% 的成人學習障礙者知道學習障礙服務。Field Lane 此項服務的主要目標是根據個別化的需求，促進這些學習障礙者能獨立自主，並且實踐他們的生活。這些學習障礙者有些沒辦法說話、視障及坐輪椅行動不便者，所以特殊的照護是需要的。

#### （六）經費運用情形

##### 1、Field Lane 資金來源

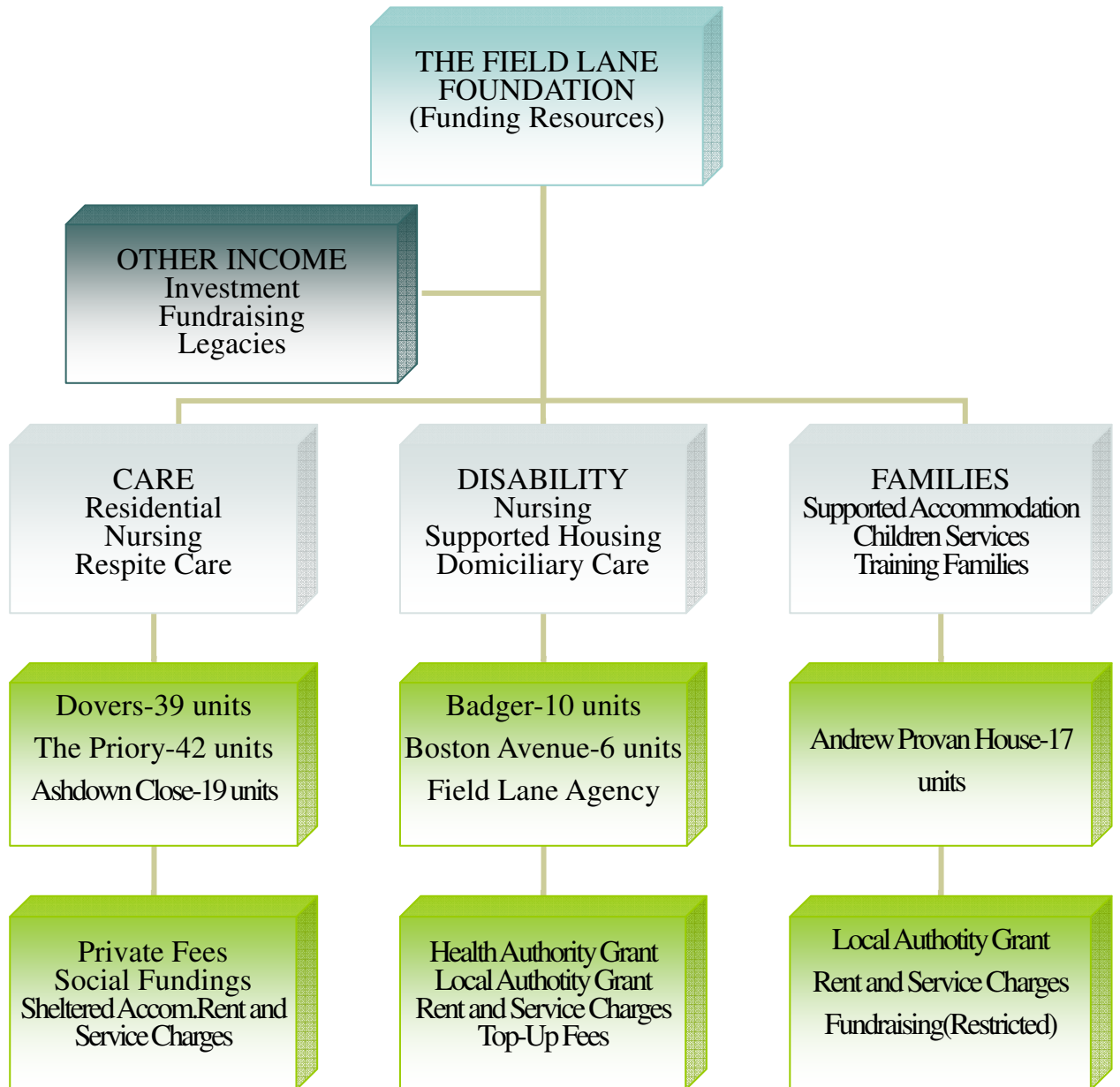


圖 2.12- 1Field Lane 的經費運用

- (1) other income 是指不是來自政府的經費，這項經費在使用上有很大的侷限，譬如其中的 investment 大約 100 萬英鎊，其中一半要用在家庭的工作方面，另一半專用於支付 25 年的房租租金。
- (2) 圖中所提到的 unit 是指一個人一個單位，如 Dovers 有 39 個 units，就是指有 39 張床。
- (3) 經費來源包括私人捐助、政府提供、使用者付費及募款等，Field Lane 表示其提供的服務超過經費來源，所以必須以募款的方式來平衡預算。

## 2、2008 年收支情形

有關 Field Lane 的主要收入來源，以服務收入的比例最高，占 92%（見圖二）。

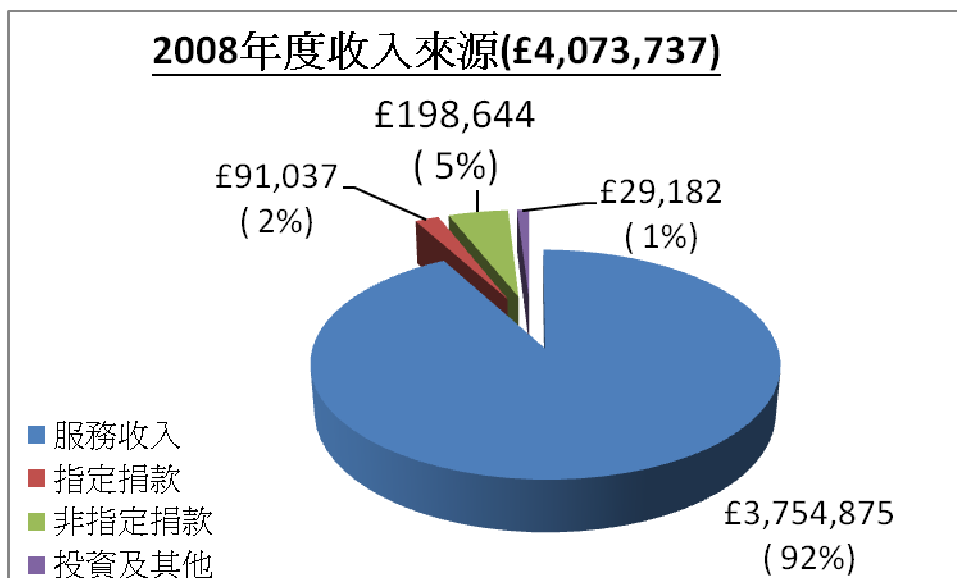


圖 2.12- 2Field Lane 的收入來源

在支出部分，亦反映出收入的運用情形，以直接服務的比例最高，占 96%（見圖三）。

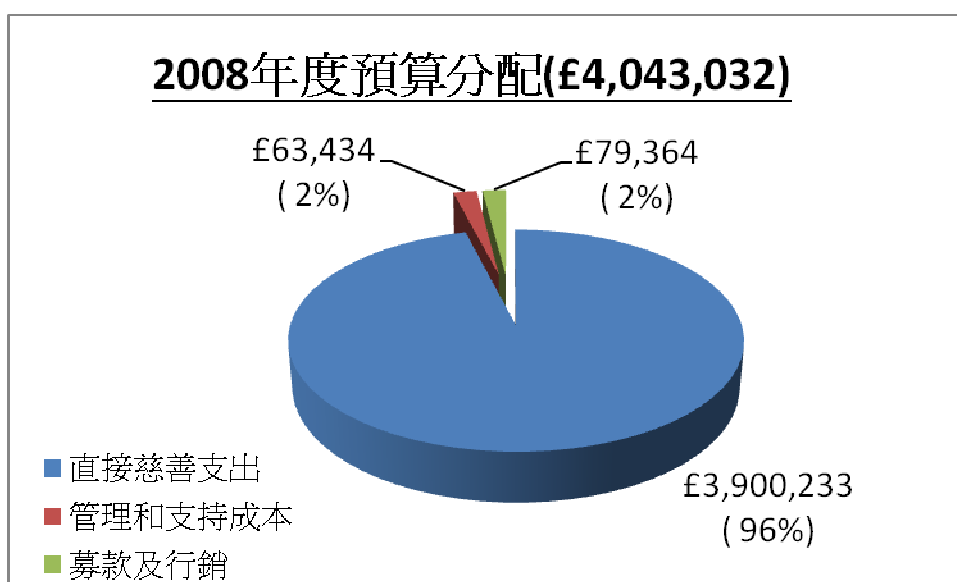


圖 2.12- 3Field Lane 的預算分配

依照英國政府的規定，每年必須由審計機關來負責呈現這些報表。從這個年度預算的收支來看，一年約 3 萬英鎊的盈餘，整個營運的狀況算蠻好的。Field Lane 特別強調他們所提供的床位（units），一張床代表的預算就是 3 萬英鎊，所

以當有空床出來，譬如空 2 至 3 床時，就損失了 9 萬英磅，所以在營運上是非常敏感的。

### 3、政府補助

#### (1) 補助比例

Field Lane 每年的收入來源，包括地方政府或法令上必須要提供的補助、私人或是因資金不足，所以使用者必須付費及投資或是募款。另外，Field Lane 也會收到有些人的遺囑是指定捐款給他們的。

從圖四可以看出，2008 年政府補助給 Field Lane 的比例從 62% 提高至 65%，私人付費的比例則下降 2%。

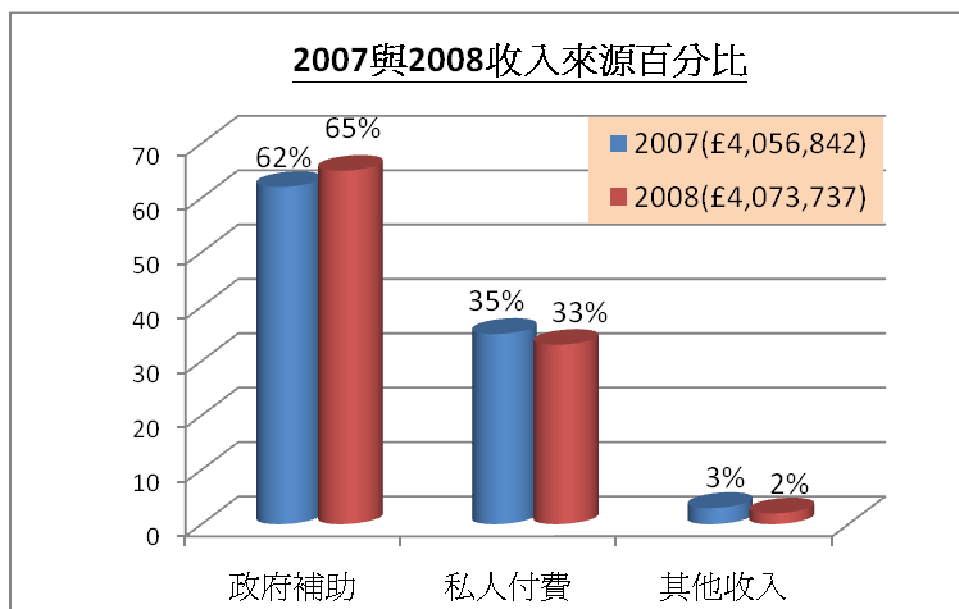


圖 2.12- 4Field Lane 2007 及 2008 收入來源百分比

#### (2) 申請方式

如何取得政府的補助，主要是透過競標的方式。政府會提供一筆錢，敘明用途，公告之後，機構即可去申請、去競標，有時候政府會有一些經費是只給某些領域的，譬如說提供給居無定所的人，但是同樣的還是必須要跟其他的機構去競爭。

#### (3) 審核機制

政府對於補助經費控管的機制很多，通常是透過政府設立的仲介 (Agency) 單位，這些仲介單位的目的並不是只把預算發出去而已，還要確定這些預算都用

在正確的地方，而且用在刀口上。並不是審查住房的錢只用在住房上就好，這個單位還要去檢查住房的建築物是否符合標準，還有機構提供的服務是否妥適，機構的專業人員是不是都接受正確的訓練等，所以大大小小的事情，政府都透過一個監管機制在控制，如果出問題的話，後果是非常嚴重的。

#### （七）遭遇困難與解決方式

- 1、社區居民的反對：在社區蓋機構的話，確實會遭到一些居民的反對，通常最大的反對是你要蓋一個機構提供給居無定所的家庭，這個反對聲音最大；另外就是蓋療養院如精神異常者，也會受到一些反對。遭到反對的原因是在社區裡設置居無定所的服務機構，居民最大的擔心是土地價值會下降，至於精神有問題的服務機構，可能就是會影響到居民的生活。Field Lane 解決的方式是會先跟附近的鄰居、社區談，讓他們瞭解住在機構裡的人跟他們都是一樣的，儘量讓社區居民接受這些人都是跟一般人一樣。我們也會跟在地的居民解釋，我們所提供的服務能帶給社區什麼樣的利益，另外就是我們所提供的服務是非常高品質的，所以對當地居民應該不會有太大的影響。
- 2、政府經費取得不易：雖然 Field Lane 是一個慈善機構，但要拿到政府的經費也是非常困難的，最主要是有很多的慈善機構（這些機構可能比 Field Lane 都還要大，）在競爭資源，所以每年要如何在預算內提供服務，是一大課題。尤其受到全球金融風暴及通貨膨脹匯率的影響，往政府會提高補助，但今年並未提高，所以對機構的影響很大。Field Lane 的董事會解決問題的方式，是董事會儘量擴張其人脈，去拜訪很多的機構，想辦法擴張，取得更多的資源。所以會去跟其他的機構談，儘量以大家共同分擔專業人員或是分攤一些資源等方式處理。
- 3、人員與法令的限制：專業人員所要服務的對象比例是有受到限制的（如失智老人 1：8），在健康與安全的法規方面，工作環境都有一定的要求，還有在英國員工雇用法是非常嚴格的，訂有最低薪資標準及整個工作環境的狀況。雖然人力資源的分布各個機關都有受到嚴格限制，但是以一個慈善機

構來說，因為 Field Lane 所服務的對象，而受到更嚴格的管制。目前 Field Lane 均已依相關規定辦理人員的進用及訓練，而且 Field Lane 還有一個專門負責訓練的經理，可以協助機構的在職訓練，以提升專業人員的素質與能力。

- 4、服務需求增加，資源無法滿足需求：關於老人照護部分，英國的法令即將修改，因為英國老年人口愈來愈多，所以需求一直增加，而照護的費用非常昂貴，政府無力負擔<sup>3</sup>。所以政府希望知道機構到底需要什麼？而政府需要負擔多少錢。Field Lane 表示雖然老年人口愈來愈多，房價愈來愈高，他們所面臨的挑戰愈來愈大，但是他們擁有信心，再加上他們的機構很小，董事會又提供足夠的支持與協助，所以他們相信能夠經歷這個挑戰。

## 二、心得與建議

### （一）積極推動社會住宅，滿足弱勢市民之需求

英國政府所提供的支持性住房服務，是針對居無定所的家庭，他們都是處於經濟或能力相對上較弱勢的一些家庭，透過 12 至 18 個月的住房提供輔導，協助他們重建信心，可以面對未來的生活。一般來講已經設定好服務的條件，所以當家庭被轉介到住房服務時，都知道居住的期限，在此期限內，這些家庭也會努力去達到設定的目標。當這些家庭離開之後，通常都能找到一個穩定的住所，也能對未來做出一個比較好的決定，同時離開之後跟社工的接觸也下降。惟如期限已屆，仍有些家庭無法自立生活，政府還會再提供其他的協助，如租金補貼，使其可以有其他的居住選擇。觀之本市目前對於弱勢民眾的住宅，除了發展局提供的出租國宅外，社會局亦有 5 處平價住宅（2,048 戶）提供低收入戶居住，另有 1 處提供單親媽媽居住之暫時處所，除單親媽媽住所有設定居住年限外，平價住宅住戶常因經濟能力薄弱、家庭人口多為年長者、身心障礙者、精神疾病、智障者等，欠缺脫貧能力，亦無力負擔一般市場行情租金，致無法脫離平宅的生活圈，久而久之形成高度之福利依賴，致遷出平宅之動機更為低落，故在平宅資源有限情況下，候補人數的等候期亦隨之延長。在臺北

---

<sup>3</sup>提供給老人的服務非常不足，最主要的原因是老人的服務成本非常昂貴。可是這個部分的競爭卻非常激烈，因為所有的慈善機構都希望可以擴張自己的事業，而競相爭取土地、預算、建築及人員，希望提供更多的服務。



市物價及房屋租金居高不下，如何使弱勢市民的居住需求得以被滿足，是未來必須面對的課題。目前住宅法草案尚待通過，對於公有住宅資源運用與定位將列為本市住宅政策的工作重點之一，有關社會局經管之平價住宅，未來將依住宅法草案，轉為社會住宅，另針對公有住宅弱勢住戶自立、退租遷出等，配合脫貧計畫積極協助處理，期法案的通過，能協助更多市民解決居住問題。

## （二）健全補助審查機制，提升服務功能與品質

英國政府與民間機構的關係是密切合作的，由政府制定政策及提供資源，請民間單位提供服務給有需要及特定領域的人口群。所以當有新的需求或服務出來時，政府也會透過補助民間單位的方式來辦理，且會去查核補助款的運用是否符合計畫用途？與本府社會局現行的做法大致相同。只是在申請、審查民間單位的補助計畫及事後查核補助款運用情形等，英國政府係透過另一個仲介單位（類似公辦民營機構）來處理，似較能客觀審查所有的申請案，以社會局每年的補助案近 800 件而言，對於承辦同仁要審查其計畫及事後查訪，均是很沉重的負擔，再加上整體經濟、景氣等影響，弱勢人口群日漸增加，社會福利業務也日益龐雜，如能有一個委外的審查單位，協助政府進行相關補助案件的審查及事後的查核，相信能落實補助款的執行，並充分發揮各補助計畫之功能，有效提升社會福利業務推動之效果。

## （三）建立與其他資源間的夥伴關係，共創服務成效

從 Field Lane 的發展過程來看，其所展現的機構發展目標即是以「無私」的精神，提供社區民眾需求的滿足，此一目標在社會福利政策的推動過程中是非常重要的，特別是在廿一世紀多元、快速的社會變遷中，如何精確且有效地掌握市民的生活需求重點，才能讓人力、時間與資源做更有效的運用。另外，Field Lane 基金會的 3 個工作人員是沒有領薪水來做這些事情的，以去年平均收入來說，一個人的薪資為 1.5 英鎊。正因為慈善機構的精神，所以他們非常重視為人服務的工作。雖然受到全球金融風暴的影響，在政府無法提高補助情況下，Field Lane 的董事會會先確定機構的政策與目標，並運用其人脈，結合其他機構一起合作，以取得更多的資源，包括人員及資源的共享等。Field Lane 與社

區中其他服務機構的密切合作關係，真實地展現了社會福利服務的複雜本質。而在合作的過程中，是以提高服務品質為導向的策略選擇，相較於國內方案委託或公辦民營過程中常發生的競爭關係，易落入市場獨佔的危機，是值得參考的地方。

### 三、Q&A

(一) Q：居無定所的家庭一年約有多少件？機構接案的條件為何？

A：確實是有標準的，政府轉介這些家庭給機構的時候就已經提供標準了，這些被轉介的家庭就是當下沒有住所的家庭，另外就是家庭所需要的支持大概是中等的狀況，主要是看這些家庭的需求，而不是看他們有多少薪水，通常這些家庭的狀況是單親、沒有工作、沒有錢，靠領政府的救濟金生活，另外還有一部分是不知道怎麼當父母，或是不知道怎麼控制家庭的預算，這些都有可能。去年 Field Lane 協助 22 個家庭找到永久的住所。

(二) Q：Field Lane 是住房協會的一員，這些房子的來源是政府給的還是 Field Lane 所擁有的？給他們住 1 年半後不願意離開，如何處理？

A：就英國的法令來講，只要你是居無定所、無家可歸，政府就有責任要找一個房子給你住，所以通常當個案轉介過來時候，地方政府已有幫他們找到房子。在 18 個月之後，政府會再找到另外一個房子讓他們居住，在房租的部分，政府也會給予補助。其實在倫敦要找到房子是非常困難的，所以這些人如未接受幫助，他們不太可能找到自己的房子。至於搬離的問題，其實在轉介之前，他們就要簽一個同意書，當他們可以自己獨立的時候，就要搬走，這是先決條件。之後通常政府會幫他們找到一個住的地方，有時候是短暫的，有時候是永久的，不一定。找到的這些地方還是有政府在補助，也不是完全由他們自己支付租金。我們工作上遇到二個最大的挑戰，就是政府所給的補助來源，這是一個大挑戰，另外一個是我們發現跟那些需要幫助的人互動，是非常困難的事情，有時候這些人可能因為他們過去日常生活的經驗而不太願

意合作，所以很難跟這些需要幫助的人建立良好的關係。

(三) Q：上題提到的第一個挑戰是政府的補助來源？為何是你們的挑戰？政府一年給的補助大概多少？

A：去年政府給 Field Lane 的補助又再減少，所以政府的來源並不是那麼穩定。政府一年補助 12 萬英鎊，用在提供服務給居無定所的 17 個家庭，另外政府還有補助某些特定對象，將這些錢用在支持上，這些補助並不是指補助支持住房的租金，二者是分開的。

(四) Q：Field Lane 本身擁有很多空房子，然後接受政府委託安置居民？還是政府有很多空房子，麻煩 Field Lane 幫忙安排進住？

A：Field Lane 是一個過渡時期的轉介中心而已，本身沒有很多空房子來安置這些人，但 Field Lane 自己有一個房子，就是剛剛提到的計畫，當政府把這些人轉介給 Field Lane 時，Field Lane 會協助安置 1 年到 1 年半的時間。

(五) Q：剛提到基金會主要有三個工作人員，從所附的圖表中無法看出基金會底下所設立的機構大約各有多少位工作人員？

A：機構所運用的人力包含專任人員及兼任人員，Dovers 有 32 位，The Priors 有 41 位，Ashdown Close（庇護機構）有 1 位，其他機構的數字現無法提供。

(六) Q：剛有提到政府與機構之間還有一個仲介單位來負責監督補助之執行，請說明這個單位的性質及運作方式。

A：這個仲介（Agency）單位，其實它是英國政府所設立的機構，它不是私立機構。可是這個機構又有點特別，在英國有一些單位你可以稱之為公家機構，但這個 Agency 又不屬於政府單位，目的就是讓這樣的機構比較有彈性，它跟政府有一點距離，可是又是幫政府在工作。這個 Agency 有一個好處就是可以挑戰政府，它本身是一個獨立的系統，可是它又是拿政府的錢（其實也是納稅人付給他們薪水的），但是以這樣的機構來講，在運作上可能就比較不會受到限制，譬如住房、監獄等，

這些都是政府設立的，然又不是完全屬於政府機構。

其實有不同的單位在監督各社福機構，舉例來講，申請經費的部分，他們可能跟某一個政府設立的仲介去申請這些補助，在申請補助時，他必須要說明為什麼要用這些錢及如何使用這些錢等，在之後則會有另一個仲介負責整個監管，包括監督他們的補助經費到底用得好不好？這個計畫的管理好不好？住在裡面的人是不是受到良好的照顧等，所以是有不同的仲介在負責不同的事情。（這個仲介有點像本局設立的公辦民營機構）

（七）Q：居無定所的個案是由政府轉介過來的，老人及身障的個案來源為何？

A：以英國來講，有很多的社工會提供服務，居無定所的個案是由地方政府轉介的，同樣的那些身心障礙者或老人來講，通常也是由社工或是家庭醫師轉介過來的。因為這類的個案通常狀況愈來愈差，等到惡化到某一個程度，社工就會建議他，然後轉介過來給 Field Lane，很少是個案主動打電話來的。

（八）Q：剛有講到跟政府單位申請補助，如果在執行過程中有問題的話後果很嚴重，不曉得是會被取消補助？或是怎樣的一個狀況？

A：如果沒有達到標準的話，有可能資金就會被取消，不過 Field Lane 都會盡力去達到。另外再補充一點，當病人進來時，會有人去評估他需要怎樣的照顧，在 Field Lane 裡面，服務都是一樣的，不管是私人付費或是政府補助的個案，Field Lane 所提供的服務品質都一樣。譬如說你有政府補助，你一週需要再自付 350 英磅，而私人部分可能要付到 500 至 800 英磅，從預算來看，萬一私人付費的人數突然變少，需要政府補助的人變很多，我們的預算就會出現問題，所以我們必須儘量的平衡這個部分。

（九）Q：針對居無定所的人設置機構時會去跟社區溝通及說明，在這個過程中，需要努力多久？會不會有其他的阻力進來？

A：通常大約 6 週，即能取得社區居民的同意，不過有些特殊或複雜的案

件，也有可能需要2年之久。

## 2.13 倫敦波洛夫市場(Borough Market)

### 一、波洛夫市場背景及現況說明

#### (一) 地理位置

波洛夫市場是位於倫敦南區的食品批發零售市場，為全球最大的食品市場之一，亦公認為英國最出色的市場之一，波洛夫市場位於南華克大教堂(Southwark Cathedral)正南方的波洛夫大街，在倫敦大橋南側，與倫敦大橋地鐵站相距僅有幾英尺之遠。

市場佔地約 4.5 英畝，商店、倉庫、地下室與銷售攤位林立，中心處涵蓋且圍繞始於波洛夫大街的內部道路，商家販售區就位於這條路四周的露天空地上，以籬笆圍起的眾多攤位，波洛夫市場還包括綠意市集(Green Market)，該市集座落於主要交易區東側，節慶市集(Jubilee Market)則位於北側。

#### (二) 發展背景

根據文獻記載，波洛夫市場早在 1276 年就已存在，市場原先位於倫敦大橋南端，當時的情景自然與現今的模樣大相逕庭，早期的波洛夫市場不若今日所具的高規模，不過是另一個農民市集罷了，據稱自倫敦橋為羅馬人於西元 60 年興建時波洛夫市場即已存在。好幾世紀以來，由於是食品進入倫敦的老碼頭，一直是就是重要的農產食品交易場所，並有倫敦食櫃(London's Larder)之稱。

本市場原緊鄰於倫敦橋(London Bridge)的南端，隨著都市的發展而移轉成現狀。1550 年時依皇家授權令(Royal Charter)由倫敦市行政區(The City of London)管理，但由於市場經營造成地區的擁擠而於 1754 年由國會法(Act of Parliament)廢止。1756 年此國會法則允許該地方教區的居民(parishioners)在遷至洛徹斯特莊園(Rochester Yard)新址成立另一個市場再度營業，在 19 世紀，由於位處倫敦水陸交通的重要樞紐，該市場即成為倫敦最重要的食品市場。此市場有世界最大的食品市場及英國最高品質之市場之傳聞，販賣非常多樣來自世界各地的食品。供應倫敦的頂級餐館，而此市場最近活化的時間應自 1999 年引入零售攤商經營後開始。本市場傳統上專售生鮮蔬果，近年逐漸增加精緻食品的零售。本市場食品零

售交易的興旺，如同英國傳統的農民市集(farmers' markets)的存在，證明在零售超市化的時代下，針對講究食品原味的英國消費群，英國的傳統零售通售仍有一片天。

現在的波洛夫市場係於西元 1851 年所設計，依據西元 1860 年代的建築增建而成，通往波洛夫大街的裝飾藝術風格入口，則是在西元 1932 年興建，市場在 1980 與 90 年代逐漸沒落，爲了扭轉如此情勢，於是在 1998 年研擬市場更新方案，於現場進行的實際工程，直到 2003 年中才動工，最初的關鍵階段，包括整修市場中心區並遷移列管建築，則於 2004 年進行，往後階段亦有所規劃，並著手改建節慶市集，目前亦圍起一區以進行 2000 年泰晤士聯線計畫工程。

### （三）經營現況

波洛夫市場繁忙熱鬧，充滿眾多出色的產品，建議最好帶著堅固的大型購物袋或購物車提早進入市場，若不熟悉攤位上陳列的產品，或是不清楚烹飪方法，儘管開口詢問，商家都很樂意告知這些產品的特色、產地及烹調方式。波洛夫市場可說是應有盡有，包括純天然麵包、得獎無數的乳酪、新鮮水果、外國進口蔬菜、鮮魚、冰淇淋、鵪鶉蛋、多塞特海岸(Dorset coast)的扇貝、有機啤酒和烤鴨。美麗的鮮花、手工海綿蛋糕、本地產的蜂蜜、英式蘋果醋、達特穆爾野牛肉、牡蠣、法式烘焙點心和稀有的堅果油，亦在銷售之列。一長串的美食名單中，還包括義大利比薩、墨西哥乾番椒、藥草盆栽、橄欖與食用橄欖油、鵝肝醬、無麩質蛋糕、剛攪拌製成的鮮奶油、松露巧克力、煙燻鱒魚、印度辣椒醬、駝鳥肉、不含防腐劑的新鮮穆茲利(muesli)及東方茗茶，此外，還有進口自南法的美酒、手工豬肉餡餅、新鮮義大利麵條、有機優格飲品、烘焙咖啡豆、烘焙甜點、甚至是「放入威士忌酒桶、再用少許泥炭」煙燻烤成的有機養殖魚！這個出色的美食市場，還標榜果汁吧、德國熟食店、以及經票選公認爲全英國最棒的斯堪地那維亞美食餐廳。波洛夫市場有綠色市集商家 62 家、中央路市集 36 家、店面/攤位/餐廳/酒吧合計 56 家，估計約有 154 家店。

### （四）硬體特色及市場的規劃

波洛夫市場座落於波洛夫大街保護區，整體風格以維多利亞時代或二十世

紀風格為主。花廳(floral hall)是從柯文特加登的皇家歌劇院遷來的門廊建築，屬於第二級列管建築物。

以往屬於傳統批發市集的波洛夫市場，一向是徹夜營業，然而，隨著消費者的購物形態改變，市場批發業歷經多年的衰退，導致許多攤位無人租用，缺乏足夠資金以維修逐漸荒廢且年久失修的建築及服務區，人們在白天沒有逛市場的理由，亦無法吸引其他企業進駐，最後，市場成為市內通勤勞工的白天停車場，導致其外觀更欠缺吸引人的美感，許多河岸倉庫紛紛關閉，該區遭人任意塗鴉破壞，縱火案件頻傳，市場功能消失殆盡。

到了 1990 年代，波洛夫市場於英國環境部舉辦的更新競賽中獲勝，這場競賽讓波洛夫市場吸引了一般民眾的目光，並協助市場更新過程的啟動，為了扭轉逐漸衰落的頹勢，恢復市場往日的榮景，託管處了解到加強市場實際傳承的必要，讓其恢復活力成為倫敦當地人心目中的美食銷售天堂及來源中心。

近幾年來，政府挹注了龐大投資至河岸和波洛夫地區，此項投資策略的核心正是鼓勵整修，包括修補屋頂、重鋪地面、改良排水系統和照明、並擴建週末美食市集。整修計畫至今獲得的極佳的成果，大幅度增加了攤位出租率與淨價值，產生集聚效果吸引消費人潮。

泰晤士聯線鐵道計畫(前名為 2000 年泰晤士聯線計畫)預定拆除波洛夫市場區的大多數列管建物，此舉可能摧毀該區的歷史脈絡，拆除部分包括市場本身涵蓋的幾個區域，該計畫在當地引發龐大的反對聲浪，並要求召開公聽會，延後計畫進度並影響市場日常營運，四年期計畫強調的重點，將是把市場交易蒙受的負面衝擊降至最低，託管處將檢視顧客行為與市場來客數，以利處理將來可能發生的問題。

#### (五) 消費人口型態

如今的波洛夫市場商家數逾 150 家，專門從事批發和銷售食物製品，市場設有商店、倉庫、地下室和銷售攤位，分別專精於多種不同的優質美食，市場吸引了大量地方貿易和觀光客(週末高達 1 萬人，每年來客數為 480 萬人)，然而，託管處的初衷並非成立觀光景點，因此表達對現況導致的衝擊，已經扭曲市場傳



統特質的關切之意。儘管如此，託管處也確實順利達成了其整體宗旨與目標。

#### (六) 批發區與零售市場每週每天的營業時間

今日的波洛夫市場儼然成爲英國優質農產品的展示地點。批發區平日早上營業，一般批發商的一日約是從清晨 2 時開始。大型貨櫃車則徹夜運進新鮮蔬果。大多數交易於早上 9 時前結束，僅留下託管處(Trustees)的清潔隊，四處清理另一場激烈交易留下的垃圾。零售市場僅於每週四(早上 11 時至下午 5 時)、每週五(正午至下午 6 時)和每週六(早上 8 時至下午 5 時)營業。以往以蔬果爲重的市場，近年來新增了美食零售市場用的販售攤位。

### 二、波洛夫市場組織管理運作與經營績效

#### (一) 市場經營主體簡介

波洛夫市場託管處共有 16 名託管人，其任期最長爲五年，由主席 McGibbon 主持的託管處，扮演了樞紐的角色，他們熟悉當地背景，並與商家及地方社區有著密切關係，進而爲市場的未來規劃出明確的願景，因此能獲得顯著的成功。波洛夫市場爲特別機構，該市場的獨特之處，在於交由託管處理事會負責經營，全體託管人與市場周圍的舊教區，必須具有地緣上的關係。此外，該市場亦是倫敦最爲古老的蔬果批發市場，這項結合意味託管處必然會致力於維護並提昇市場現有定位，進而將其傳承給將來的世代。

早期，該市場在以往亦設有其他區域，包括批發市場和店面，託管處基於徹底運用市場閒置建物，積極鼓勵多元用途，此項策略經證明甚爲成功，因此託管處得以維持以往的經營重點，也就是經營新食品市場，進而確保市場永續經營。截錄波洛夫市場託管處 2008 年 3 月會計期間重要營業數據，託管處經營總所得 £2.694m、總支出£2.03m、總資金£18.927m、管理費佔總支出比例%0.68%、其他活動產生資金 0.038m、投資所得 0.474m、慈善活動 1.861m、其他挹注資源 0.23m、投資成本 0.137m、慈善活動成本 1.879m、管理費 0.014m。

#### (二) 託管處經營管理與績效

波洛夫市場由 16 名託管人負責管理，交由一小組辦事處人員負責經營，並由保全警衛維護安全。管理託管處的法源依據，可回溯至十八世紀，波洛夫市場

於1999年8月6日，登記為Charity Commission (公益基金委員會)第1076940號，本公益基金主要目的是維持本市場之永續營運並有效率投資更新該市場及週圍商家。由於此市場位於英國南部泰晤士連線鐵路網(Thameslink Rail Network)此地區倫敦橋站(London Bridge Station)的高架鐵道下的橋孔之間，每每鐵路公司要拓寬高架鐵道時，此市場之信託委員會就會獲得全額之補償。此來自鐵路公司的補償金讓此市場的財源非常穩定。

託管處理事會的主要慈善目的在維持市場永續經營為達到此目標，須負責有效管理市場活動及投資，推動市場與周圍店家、樓層和辦公室的更新及整修計畫。市場主要由三大部分構成，歷史上雖然以蔬果批發市場為主，近幾年則成立了每週推出美食的零售市場，市場經營的第三部分，則是管理多家專門零售食物的店家。

為了發展並延伸波洛夫市場的食品來源和健康教育，繼續推廣優質產品且強化其使命，託管處如今成立波洛夫市場食品學校。該校以波洛夫市場為教學工具，推廣健康飲食與營養教育，並擔任南華克區其他食品相關計畫和創舉的觸媒，進而遍及整個倫敦與英國。此外，學校將提供訓練資源以服務本地人，並做為食品業的就業管道。另經由託管處理事會的努力波洛夫市場達到下列效果：

- 1、延續批發交易的同時，建立以優質美食為主的零售市場，有助於進一步吸引本地居民消費。
- 2、遴選經營優質美食的商家。為了達成此目的，託管處對攤（鋪）位經營不以租金收益高低為準，不惜放棄有興趣進駐或遷至附近的大型連鎖店。
- 3、確保市場周圍環境獲得妥善發展，藉此維持市場的活力再現。此舉由於託管處擁有鄰近區域的龐大建物與土地資產而得以成真。
- 4、改建現址以改良市場傳承的實際建築，藉此突顯市場本身的零售部分和社會背景。

### （三）攤（鋪）位的管理制度

波洛夫市場託管處身為負責任的地主經營的是市場，而不是百貨公司美食街。希望全體租用人，能遵守其簽署的租約條款，此點對於市場和諧順暢運作，

進而讓全體租用人及其顧客受惠而言甚為重要。故市場若想維持新意，必然意味著競爭和改變。儘管產品品質是非常重要的推動要素，真正的市場亦會有拍賣促銷活動，亦可能兩者兼具，這畢竟是吸引顧客的必備要素。託管處尋求達成的目標，是在多項不同要素之中取得平衡。所以，零售市場將設置一般攤位空間，銷售來自國內外的多種不同產品。

#### 1、市場攤（舖）位申請

有意經營之攤位申請人應完整且詳盡說明打算銷售的產品，由食品遴選委員會成員進行審核，由其決定最後的決選名單，申請人若進入決選名單，將請申請人寄出試樣並附上書面文件，申請案將提交食品遴選委員會，並以書面方式通知申請人申請結果。一般提供的攤位大小為正面 8 呎，若需要正面尺寸較小的攤位則需特別提出聲明。週五的 8 呎攤位價格為£35.00，週六為£35.00，商家採用長期委託書於每月預付費用，攤位大小增加時，收費亦按比例提高。

#### 2、市場攤（舖）位申請人應注意與遵守事項

- (1)、攤（舖）位申請人須填寫個人及公司全名(視適用情況而定)，每次僅允許擁有一個攤位。
- (2)、應具體描述銷售的商品。
- (3)、應年滿十八歲者方能申請。
- (4)、申請人須提供£2,500,000理賠額的公共責任險證明。
- (5)、申請案須採用隨附申請表提出。
- (6)、申請人須完整填寫申請表、簽名並註明日期後，寄給波洛夫市場託管處，收件地址為8 SOUTHWARK STREET, LONDON SE1 1TL，收件人為市場經理。
- (7)、波洛夫市場託管處對於準備或遞交申請案而引發的任何成本概不負責。
- (8)、申請案，應依前述規定辦理，若有不符之處將會退件。
- (9)、無論申請案通過與否，皆會以書面方式通知申請人。

#### (四) 市場行銷手法

波洛夫市場於去年升級網站，電子報訂戶會定期收到市場活動摘要，市場在年間舉辦了多次新書簽名會、美食祭、電影節等活動，為託管處創造收入，並

安排在市場舉辦學校舞會和職業參觀活動。與宣傳市場的組織密切合作，亦與英國食品機構(Food from Britain)等宣傳英國食品製造商的組織合作。

### 1、新書簽名會

舉例:傑米奧利佛(Jamie Oliver)在波洛夫市場為最新著作《家庭煮夫奧利佛(Jamie at Home)》簽名(2007年9月6日)。

### 2、美食節(美食愛好者饗宴)

倫敦波洛夫市場是倫敦最知名且最龐大的市場之一。1998年時，亨利耶塔·葛林(Henrietta Green)在波洛夫市場舉辦頗具聲望的「美食愛好者饗宴」美食節，發起為不論遠近的食物製造商，成立飲食批發及零售市場的概念，波洛夫市場於是首度成為公認的傳統美食市場。

舉例：波洛夫市場是貨真價實的倫敦手工飲食樞紐。在7月16-18日這充滿歡樂的三天內，在波洛夫市場慶祝櫻桃節(CherryAid)，並在7月18日週六的全國櫻桃日，推出櫻桃蛋糕以達到慶典的最高峰。

### 3、電影節

波洛夫市場已成為採購食物的時尚地點。英國電視節目的主廚宣傳過此市場，並以此地作為電影拍攝場景；在街道拍攝電影場景的知名電影，包括「BJ單身日記」(2001年)、「兩根槍管」(1998)及「哈利波特與阿茲卡班的逃犯」(2004年)。

## 三、波洛夫市場衛生安全管理制度

### (一) 衛生管理規定

倫敦市政府對商家處理食物時，在運輸--準備--展示--服務--食品衛生訓練任一階段都可能發生食物遭到有害微生物污染、或是食物孳生細菌等食物危害,市場為維護食品安全有一套衛生管理標準規定：

#### 1、運輸

(1) 所有食物運送至活動場所時，須包裝、覆蓋或置於可清洗密封容器之中。

此舉將防止食物遭到灰塵或細菌污染。

(2) 搬運貨物的車輛與容器，須保持清潔且妥善維護。食物需與車內其他運輸

物品分開放置。隨即可吃的食物應與生鮮食物分開放置，以防範交叉污染風險。

(3) 特定幾類食物須保持冷藏，以免孳生危險細菌。這幾類食物包括：

甲、熟透軟乳酪或半軟乳酪。

乙、其他乳製品，如鮮奶酪與含有奶蛋糊或奶油的食物。

丙、含有肉、魚與蔬菜的熟食，如鵝肝醬。

丁、隨即可吃的醃燻肉品，在醃燻之後切好或切片，如薩拉米香腸、醃製火腿與發酵香腸。

戊、醃燻魚。

己、牡蠣一類的介殼類食物。

這些食物在運輸途中及銷售展示期間，須全部放在 8°C 或以下溫度保存。利用冷藏車或帶有冰袋的隔離容器，就能達到此項要求，亦應使用溫度計定期檢查。

(4) 商家若得在開市營業前一天長途跋涉，此時得考量易腐食物的過夜存放條件和控溫。建議商家若有過夜存放的問題，和/或對於食物適當性有所疑慮時，請知會當地的環境衛生部。

## 2、準備

(1) 市場不一定有提供安全準備食物所需的設施。請在離開之前，先向市場主辦單位洽詢這些細節。若無法獲得具備冷熱自來水的洗手台及容器沖洗台，所有食物準備手續須於離家前完成。

(2) 預定準備或處理上面所列的幾種未包裝食物時，須定時且頻繁使用提供冷熱自來水的洗手台、肥皂及手部烘乾衛生設備。

(3) 接觸食物的表面和設備，需保持乾淨並消毒。商家得隨身攜帶適用的消毒用品。

(4) 處理上面所列的幾種未包裝食物時，必須穿戴乾淨的防護外衣。

(5) 嚴禁在食物攤位抽煙。想抽煙的話，請離開攤位，並先徹底洗淨雙手後，再回來處理食物。

- (6) 店家須攜帶垃圾袋或垃圾桶，收取食物殘渣及其他垃圾。市場主辦單位將制定垃圾收集與處置方法。
- (7) 僅能在適用表面及將食物污染風險降至最低且徹底洗淨的素材上準備食物。未經防護的木桌或木板，不適合做為接觸食物的高風險表面。
- (8) 商家須一併攜帶適用桌面和防護工具，或是事先洽詢市場主辦單位以安排提供這些設備。
- (9) 必須提供準備食物期間的適用防護方法，以便防範來自雨水/陽光/海鷗啄食的潛在風險。

### 3、展示

- (1) 所有未包裝的銷售用展示食物，須放在距離地面至少 45 公分之處，避免顧客碰觸，並在攤位上方、後方與側邊提供護罩以避免污染。
- (2) 先前於第\_\_\_節所列的食物種類，必須以 8°C 或以下溫度展示，並與生鮮食品分開放置。
- (3) 若將包裝好的食物存放在無須控溫的攤位後方，不得將食物放在地面上，必須提供阻隔雨水/陽光/海鷗啄食的適當防護。

### 4、服務

商家提供食物給顧客時，不得直接觸及沒有包裝的食物。使用湯匙、鉗子、塑膠套或拋棄式手套，以免雙手直接接觸食物。

### 5、食品衛生訓練

儘管市場不要求商家必須接受正式的食品衛生訓練，負責處理食物者必須瞭解並遵守良好衛生基本原則。有關給市場商家的其他規則

- (1) 維持自身整潔，穿上乾淨的防護外衣。
- (2) 隨時於下列時刻徹底洗淨雙手：處理食物前、如廁結束後、處理生鮮食物或廢棄物、以及每次休息後。
- (3) 若有皮膚、鼻喉或胃腸疾病或感染性傷口，不得處理未包裝食物。
- (4) 確認所有斑點、切口與傷口，都用顏色鮮明的防水藥性膠布貼好。
- (5) 避免沒必要的食物處理步驟。

(6) 處理未包裝的食物時，切勿抽煙或飲食。

(7) 離開前清理乾淨 - 保持所有設備和表面的乾淨。

商家亦得瞭解本身的特定工作區，另有其他適用的特定工作衛生規則。比方說，避免交叉污染的清理消毒程序和措施等。

## (二) 公共安全管理規定

倫敦市政府對市場公共安全與在街上違法交易（流動攤販）管理有一定標準要求：

### 1、消防安全告示

交易場所應張貼告示以告知火災時的應變資訊。這些公告應遵守 BS 5499 標準「消防安全標誌、公告與圖像符號」。

2、「禁止吸煙」的大型標誌應放在可能出現火災風險的顯眼處，此項規定須嚴格執行。倫敦消防隊網站提供了進一步資訊。至於消防安全告示的一般要求，可以寫信至倫敦消防隊詢問，電子信箱為：[info@london-fire.gov.uk](mailto:info@london-fire.gov.uk)。

### 3、市場商家的保險選擇

為了開始在南華克市場進行交易，商家須投保第三者責任險。南華克的市場商家最常採用的三家保險公司。委員會希望商家留意的是，委員會不限制商家非得選用這些保險公司，還有其他公司能提供市場交易所需的第三者責任險。商家投保的第三者責任險，市場攤位保額上限為£1,000,000。商家或許亦需要保險，以便在意外之際彌補自身商品。

### 4、在街上違法交易處理

未經許可在街上銷售商品的小販或「流動攤販」，將對行人造成阻礙，亦對合法商家和店家造成不公平競爭。此類違法活動涵蓋銷售偽造 DVD 至烤花生的小販。無照商家銷售的商品，幾乎都是違法且品質不可靠的商品，無從分辨入口食用是否安全。南華克委員會在整個波洛夫地區主要的街道交易區，位於 Walworth、Bermondsey 與 Peckham，計經營六個新奇、安全且合法的街市。

南華克區不容許違法流動攤販存在，未取得街道交易執照，不得在街上進行買賣。街道交易主管會每日檢查執照，無照商家將基於違法交易而遭到起訴；根據

1990 年倫敦地方權限法，主管有權沒收商品、攤位和車輛。一旦查獲可能面臨起訴、罰款£1000 及沒收所有商品的風險。

### 5、申請營業執照的攤(商) 販營業情形

- (1) 執照商家獲准在特定天數內，於特定市場的指定攤位銷售合格商品。
- (2) 持有年度許可證的商家，獲准在指定攤位、指定時間從事買賣。
- (3) 臨時商家若辦理登記，則獲准以單日臨時執照從事買賣。臨時商家沒有佔用特定攤位從事買賣之權，而是分配到執照商家暫時空出的攤位。臨時商家無法保證能在任一天使用攤位。
- (4) 商家選擇的商品和市場區域，需因應不同市場不同的社群需求，新商家須聯絡街道交易主管(電話為 020 7525 6000)，查詢其交易市場的禁售商品名單。如果未在辦理登記前聯絡到市場主管，無法獲准成為新商家。
- (5) 商家若欲銷售食料，必須先以食品廠商辦理登記才行，否則無法買賣。

### 三、心得與建議

依參訪團事先蒐集整理的初級資料文獻，並實地了解波洛夫市場營運後，和台北市傳統零售市場營運管理制度與街上違法交易(流動攤販)管理制度相比較，確實有值得台北市學習之處，亦有相同無法克服的問題，謹將兩者比較以資參考。

- (一) 波洛夫市場社區中心策略的運用成功，其歷史沿革透過管理階層與地區緊密結合，以型塑地方特色願景並能隨著地區需求變化而持續調整經營政策。重視歷史文化、創造在地優勢、有系統培育人才與傳統產業結合，透過強而有力的行銷手法以發展市場帶動社區成長。

台北市傳統零售市場確實是舊市區發展中心，惟市場的發展却以自我為中心，對社區回饋共同發展心態並不成熟，甚至變成舊市區發展的障礙。

- (二) 波洛夫市場之所以獲得莫大成功，乃是源自自願經營市場的託管處。託管處盡力去宣傳市場，謹慎挑選授權執照商家，確保攤位持有人僅銷售優質食品。確保商家多樣化，並排除為了迅速獲利而來的不可靠商家。市場才能成功並協助周圍區域隨之振興，市場才會持續不斷地成長。



台北市傳統零售市場依法成立自理組織，係受台北市市場處之監督與指導執行有關攤商自治事項，故自治會幹部與攤商限縮本身能力對市場內秩序維持與經營發展定位，採事不關己以缺乏公權力推拖，攤位經營者名義變更或營業品項變更市場自治會與市場處並未依市場整體利益考量。攤商對自身利益重於公眾利益，對市場正常發展無助益對社區融入更是談不上。

(三) 波洛夫市場託管處的目標是讓人們回頭接觸製造商，讓其為人們引進英國國內外諸多令人讚嘆的優質食物，還可以協助重建郊區經濟。換言之，在波洛夫市場的目標是從事教育、散發熱誠。將視覺、味覺、口感和經驗帶給倫敦市民，同時協助投入諸多心力至銷售產品的小型農民、養殖商、製造商和進口商。對波洛夫市場的願景不斷改變，並隨著倫敦市的需求變化而持續調整，不過，可以確信的是，波洛夫市場將繼續在倫敦提供最佳的美食與購物體驗。

台北市傳統零售市場自理組織幹部屬義務職專業能力不足，市場自有財源不足無法聘請專業人才協助整合規劃市場願景，台北市市場處雖有心介入輔導，但市場內攤位數多、意見多、利益角力複雜，整合不易。惟一簡單可行者核發補助費收回市場攤位。但收回市場後要委外經營或再利用，却受限場地使用用途與法令限制祇能低度利用，例如：當公務部門辦公室或變成蚊子館，無法達到預期效益。

(四) 原為批發市集的波洛夫市場，面對超級市場與大賣場日漸增加的勢力下，迫使託管處重新思索維持市場生存的目標，這是波洛夫市場如今以精緻美食馳名的原因。人們為了氣氛、為了優質美食和商家而來到波洛夫，顧客可以跟商家交談，提出產品相關問題，而且幾乎能找到任何事物，無論是橄欖、蛋糕、麵包、蔬菜、新奇肉品、咖啡、茶、巧克力專賣店、還有更多。商家必須具備驚人的高度水準，才能在波洛夫市場進行販售，商家必須瞭解自身產品內容，所有成分的出處，當然，產品必須美味吸引人。台北市傳統零售市場面對超級市場與大賣場能存在的利器，即對顧客招呼手法感情溫馨、個別攤商競爭能力強、對販賣商品專業知識够，但却缺乏

整體團隊觀念和行銷能力，故除少數具現代化與經營特色市場外多數市場皆慘澹經營，要辦整合行銷是市場處、自治會會長、幹部與少數攤商的事，多數攤商除抱怨浪費錢影響其做生意外，實際參與情形並不踴躍。例如：市場處舉辦市場節暨美食嘉年華活動，發行市集快訊、夜市手冊等，皆有主政者熱業者冷的情形。如何喚醒業者參與熱情為爾後首要之務。

(五)波洛夫市場的管理發展有其理想性和成功之處其管理制度的制定與台北市傳統零售市場的管理皆有良善完備的法令規範與申請表格，惟當參訪團隊進入市場內參訪後，對賣場公共安全管理與衛生管理的落實仍有「徒善不足以為政，徒法不足以自行」之憾。台北市傳統零售市場亦因無法落實執法要求，市場內攤位營業秩序、公共安全與衛生環境管理屢受詬病。

(六)對攤販的整頓因市場內或周邊除固定攤位外有規劃專區故攤位擺設還算整齊，因有取締、罰款、沒入法令規定故在市場周邊與街道鮮少看到流動攤販，對街道上違規交易(流動攤販)的整頓作業，台北市在執行力上有努力的空間。

(七)波洛夫市場在公共意外第三者責任險方面，有提供特定保險公司與限制保額上限，但不會強制攤商向任何一家公司投保，重點在於意外發生之際彌補自身商品的損失亦給消費者保障，而市場業者皆能配合投保否則不能進場營業。台北市傳統零售市場在中央零售市場管理條例法有明文，但到目前市場自治會與所有攤商仍陳情要求政府買單，業者對自身應盡的責任義務認知有教育提升需要。

圖 2.13- 1 波洛夫市場地理位置圖

## 2.14 倫敦柯芬園市場 (Covent Garden Market)

### 一、柯芬園廣場背景及現況說明

#### (一) 地理位置

Covent Garden 處於倫敦的一個區，位於西敏寺市 (City of Westminster) 的最東邊，以及坎登倫敦自治市鎮的東南邊，此區是由購物、街頭藝人以及表演娛樂的場所，如皇家歌劇院等一起構築起來的消費娛樂場所。另外，此處也是倫敦唯一一個有發表演執照給街頭藝人表演的地方，也是車水馬龍的 Seven Dials 區。

此區是由北邊的高霍本街、東邊的國王大道、南邊的河濱大道以及西邊的查令十字路所一起共同築成的一個區。Covent Garden 廣場就正位於此區的正中心，從西元 1500 年起至 1974 年，它主要是一個販售花卉、水果以及蔬菜的集中地，但之後，這個批發市場就被遷移至倫敦西南方，並被命名為新柯芬園市場。現今的柯芬園廣場則鄰近蘇荷區、詹姆士區、布盧姆茨伯里區、以及霍本區，柯芬園廣場總面積為 750,000 平方英尺，由零售商、辦公室及一般住宅共同組成。

#### (二) 發展背景

柯芬園命名的由來現今已不可考，只約略知道是開始於 13 世紀約翰國王任內，一開始它是位於西敏寺聖彼得區的一個佔地有 40 畝，做為修道院的果菜園，在當時，為了方便前來拜訪的參訪者，這塊土地包括了西邊的聖馬丁路、東邊的特魯里街、北邊的花街以及南邊的瑪登道。

在 1630 年，Bedford 第四任伯爵任命建築師 Inigo Jones 開始建立一個符合紳士身份地位而居住的房子。建築師 Jones 旅行過世界很多地方，而設計這項工程的靈感也受到義大利比薩廣場及其建築物的諸多啓蒙。於是 Jones 一手設計的柯芬園廣場，也是英格蘭第一個對外開放的廣場。它的特別之處在於廣場和整個城市的發展是一氣呵成的，將廣場和周邊的道路巧妙的連在一起而不互相衝突。在當時的倫敦人還沒有整體道路規劃的概念，所以建築師 Jones 的創意是很受到矚目和喜愛的。

柯芬園的誕生歷程細數如下：

發展紀要

時間	事由
西元 1630 年	Bedford 第四任伯爵任命建築師 Inigo Jones 著手設計柯芬園廣場
西元 1666 年	因為倫敦的一場大火，一個晚上就將許多類似柯芬園廣場功能的小型市場燒之殆盡。從此，柯芬園廣場逐漸成爲了主要蔬果以及花卉買賣的集中地，而外來舶來品也經由泰晤士河由船裝運運送至柯芬園廣場販售
西元 17 中世紀，	大量的蔬果攤販林立，成爲這裡的一大特色
西元 18 世紀	開始流行大型市場，原本居住在柯芬園廣場裡的貴族們也開始被其周邊較爲新開發的上流住宅區吸引，進而遷移到像蘇活區或 Mayfair 區居住
西元 1732 年	柯芬園廣場戲院開始營業
西元 1743 年	英國皇家歌劇院落成
西元 1860 年	一個新的花卉市場成立並座落於柯芬園廣場的東南邊，其舊址就是現今的倫敦交通博物館
西元 19 世紀	Bedford 的第六任公爵爲了應付快速成長的商業交易，開始重建市場，增加營業空間
西元 1870 年~~1872 年	廣場裡的主建築的屋頂加裝了透明玻璃片
西元 1904 年	一個以販售外來花卉市場成立在柯芬園廣場的南方，也就是現在知名的歡慶市場( Jubilee Market)
西元 1964 年	由於舊的柯芬園廣場的物流量已超過原來的承載量，於是將原先裡頭的蔬果販售部份遷移至現今位於 Nine Elms 的新柯芬園市場
西元 1974 年	市場裡的商人遷出，並交由倫敦市政府管理，自從柯芬園廣場結束營業後，其建築年久失修，加上附近環境已陸續被重新整修開發，新的旅館、會議中心以及現今主

	要道路也陸續形成
西元 1975 年	倫敦市政府開始著手整修廣場內的主建築
西元 1980 年	柯芬園廣場就像成立歐洲第一個購物中心般似的隆重開幕、重新啓用
西元 2006 年	Capital & Counties (是 Liberty International plc 旗下子公司) 從一位蘇格蘭的寡婦手中將柯芬園廣場買下，這筆土地約有 750,000 平方英尺，裡頭規劃有零售商、辦公室以及住宅空間
西元 2007 年	Capital & Counties 公司決定成立一個 Covent Garden London 團隊來專門經營管理柯芬園廣場，期望帶給人們耳目一新的氣象
西元 2008 年	浴火重生的柯芬園廣場已經吸引許多新穎的商店和餐廳進駐，Covent Garden London 也在廣場內舉辦過許多量身訂做的文化活動；再加上每日的街頭表演以及不同的娛樂項目，將精彩且獨一無二的體驗帶給來此處參訪的遊客們

表 2.14- 1 柯芬園的誕生歷程表

### (三) 經營現況

柯芬園這個地區被視為是倫敦主要的購物和娛樂的地方，在這裡有將近 330 家商店和聚集了超過 215 間和娛樂有關的場地，這個地方之所以有名也是因為它聚集了許多戲院、街頭表演活動和熱鬧的氣氛，除此之外，柯芬園這附近也是一個規劃良好的住宅區。

Covent Garden 本館內擁有流行服飾 9 家、餐食方面 13 家、禮物飾品方面 8 家、美容化粧品類 5 家、珠寶類 3 家、玩具類 3 家、其它類 6 家，總共 47 店面。另外位於 Apple Market 約有 50 個臨時攤位以及 East Piazza 也有約 20-25 小吃及飾品的攤位。

商家使用樓層的數據可以從公司的統計資料看出，大部份的商家都選擇 1 樓的店面營業，經營項目有將近 80%的店面是有關零售(43%)或娛樂(36%) 另外

包含 辦公室(9%) 其他類(12%) 等相關產業。

柯芬園廣場進駐有許多最新流行的連鎖服飾店，還有許多不同類型或主要販賣年輕人商品的商店組成，廣場裡主要以中價位的連鎖商店和販售紀念性的禮品店為主，也有許多奇特的商店可滿足不同客人想一探究竟的購買需求。此外，也有不少販賣稀奇古怪造型的鞋店和販賣英國當地有名球隊的相關附屬產品的專賣店。

廣場內也有許多遊客喜愛的商店，像著名的 Hobbs、Whistles 服飾店以及瑰珀翠等。

除此之外，廣場內的走廊上也擺有許多各式各樣的小攤販和路邊攤，而此處的設立主要是想提供給客人更多不同的選擇，以別於只有傳統的零售商和大型的連鎖商店陳列。

另外，位於廣場內北邊的區塊則是著名的蘋果市場，市場內主要以販售手工、珠寶、和藝術類創作品為主，像是有特別造型設計的袖扣等，當然，此處商品的販售價格也不菲。市場內設有無障礙空間。一星期 7 天都有營業，從早上的 10:30 分到下午的 6:00。

位於廣場側邊轉角處則是有名的歡慶市場，市場裡販賣許多具有英國南方特色的衣飾和手工藝術創作品，其它像是古董、繪畫、素描、捏陶等手工藝品也都隨處可見。市場內另設有無障礙空間。每日營業時間為早上 10:30 到下午 6:00。

#### (四) 硬體特色及市場的規劃

柯芬園廣場是倫敦著名的藝術和文化表演的場所，從它建築的壯麗外觀和創新的古典風格，延續著像英國皇家歌劇院一貫的世界級建築藝術殿堂般，而使著柯芬園享有著盛名。此外，從最近的 5 個世紀以來，昔日不同時代背景的建築和街景也都造就影響今日柯芬園的風格。位於柯芬園廣場內的最中心，以設計師名字命名的主建築 "Inigo Jones's 則是成立於西元 1630 年，很快地，周邊的建築也圍繞著它而聚集起來，從聳立的建築物外觀上依舊可看的出當年的建築原味，雖然這當中也經歷過像失火、歲月的侵蝕、戰火的催毀等痕跡。

它的市區規劃策略是為倫敦和遊客創造一個顯著的地標，眾所皆知，在 1974

年，柯芬園市場的管理單位決定將其蔬果和花卉部分遷移到 Battersea. 在這之前，就已經著手計劃要將此區重新開發，這個範圍包含超過 200 棟的房子在內。與此同時，管理單位也致力於原建築的保護和保存。在 1970 年代末期，除了原來的主建築被修復之外，還招攬了更多的商店、攤位和餐廳進駐，而原來的花卉市場則成了博物館，這項工程也包括人行步道化，而所有的設計不僅使它成為倫敦新的購物地標，也相當程度提高了來客率。此外，柯芬園廣場裏的街頭表演也為它的熱鬧加分不少，簡單的說，柯芬園廣場的一樓樓面，在規劃上主要是以商店和餐廳作為吸引客人的主力。

#### （五）消費人口型態

主要的消費人口為追求時尚表現自我的倫敦人，年齡介於 25 到 44 歲左右的青壯年人，小孩並非主要的目標市場，每個星期約有 80 萬的當地人和外來的旅客共構成柯芬園主要的消費人口。70% 的觀光客主要來自英國本地（超過一半是來自於倫敦當地）64% 的消費人口則是女性的外來觀光客。

### 二、管理制度與經營績效

#### （一）市場經營主體簡介

柯芬園廣場的所有權是由 Capital & Counties 在 2006 年以 4 億 2 仟 1 佰萬英鎊買下。

Capital & Counties (Capco) 是屬於 Liberty International 公司旗下之子公司，為一間資本額約 19 億 5 千萬英鎊的公司，且經過英國政府許可專門從事非購物中心經營的國際房地產公司。母公司前身的屬性是公共有限公司，然而在 2007 年的 1 月份，將公司的經營性質轉為不動產投資信託 (Real Estate Investment Trust, REIT). 現在它則名列英國倫敦金融時報上的百大上市公司之一。

Liberty International 公司簡介如下：公司成立於 1980 年，總部在英國倫敦，公司主要經營者為 Patrick Burgess(董事長)、David Fischel (執行長)，經營不動產產業，公司產品為購物中心、住商兩用不動產，淨利：6 億 1 仟 8 佰 2 拾萬英鎊 (2008)，業務收入：17 億 7 仟 6 佰 2 拾萬英鎊 (2008)，總收入：24 億 5 仟 1 佰 3 拾萬鎊 (2008)，公司網站：[www.liberty-international.co.uk](http://www.liberty-international.co.uk) 目前，母公司的經營是

透過底下 2 家主要的子公司，一為 Capital Shopping Centres，另一為 Capital & Counties。The Capital Shopping Centres 子公司則又擁有許多不動產，諸如 英國格拉斯哥的 Braehead，新堡的 Eldon Square，沃特福德的 The Harlequin，格茨海德的 the MetroCentre 以及英國許多其它地方的購物中心。The Capital & Counties 子公司則擁有倫敦的柯芬園廣場。它在英國的投資主要是以住商兩用的不動產為主，此外，它在美國加州也擁有一間相同經營模式的公司。

## （二）市場的經營管理階層

柯芬園廣場的經營管理權是屬於 Capital & Counties plc，而柯芬園廣場本身則由公司旗下的 The Covent Garden London Team 部門來管理。Andrew Hicks 是集團董事；Beverley Churchill 為公司品牌行銷主任；Ros Barclay 則是行銷部負責人；Alex Kabalin 為公司財產管理經理。

公司所在地址：

Covent Garden London

4th Floor, Russell Chambers

The Piazza, Covent Garden

London WC2E 8AA

聯絡電話：Telephone: +44 (0)20 7395 3765

公司 E-mail 信箱：Email: feedback@lib-int.com

## （三）經營管理組織的運作

Capital & Counties (Capco) 是一家成功的商業不動產經營商，它主要業務經營的範圍集中在倫敦市中心、英國的東南方以及美國的加州。

Capital & Counties (Capco) 公司優秀的經營績效是來自於它成功的經營策略。首先，公司將其策略分為市場核心價值、增加附加價值、以及機會三個部分來進行有效的資產管理，並透過有創意且靈活的資金調度，慎選投資伙伴，以及適當的經營管理能力來統籌達成。

對於柯芬園廣場經營團隊來說，來自主要股東的大力支持是使經營策略成功的主因之一，而公司的遠見也是成功打造柯芬園廣場使其享受世界知名度以及



廣受主要零售商青睞的原因，在柯芬園廣場裡的承租戶也跟著享受這成功的果實，而公司也期待這優勢能夠吸引更多有名的廠商來進駐。此外，慎選品牌以及重新整裝外觀也都加強了整體的品牌強度，像 Bedford Chambers 商場就是旗下國際級主力品牌。而有效的市場行銷策略和高品牌能見度也都成功的吸引了每年將近有 4 千 5 百萬來自四面八方的客人、平均每人停留 30 分鐘至 2 個半小時在柯芬園廣場內享受購物的樂趣。

#### (四) 房屋、店面的承租管理

在柯芬園廣場承租房屋、店面、辦公室或是舉辦活動，需要向下列不同仲介公司提出申請：

1、承租房子可以和位於 EA Shaw 的漢娜瑞仲介公司聯絡

電話是 020 7240 2255。

2、承租店面經營商店可以和以下的仲介公司聯絡

David Sanderson or Xhola McKoy at CWM on tel. 020 7493 5655

Michael Dibley, David Close or Kate Sedgman on tel. 020 7182 2000.

3、承租店面經營餐廳商店可以和以下的仲介公司聯絡

Tracey Mills or Kate Taylor at Davis Coffey Lyons on 020 7299 0700

4、承租辦公室可以和以下的仲介公司聯絡

Rhys Evans at EA Shaw on re@eashaw.com or tel. 020 7240 2255 / 020 7420 3045

Toby Hall at th@eashaw.com or tel. 020 7240 2255 / 020 7420 3082

5、舉辦一個 100 到 1000 人的活動，你可以和這家仲介公司聯絡

Louise Compton at Brand Space at louise.compton@brandspace.co.uk or tel. 020 7227 3700.

6、舉辦一個 100 到 650 人的活動，你可以和這家仲介公司聯絡

Roxy Farboud at Hospital Events on roxyf@thehospitalclub.com tel. 020 7170 9153

柯芬園-Apple Market 新商家申請程序為例：

遴選程序：

遴選單位：Apple Market Product Selection Panel(PSP)：Apple Market 商品遴選專案

小組，包括：

- 1.Convert Garden London management：柯芬園管理單位
- 2.External independent craft professionals：外部獨立之同業專家
- 3.Carefully selected Apple Market traders:慎選於 Apple Market 經營之商家

專案小組定期每月開會審查欲進駐之新業種品項。

遴選步驟：分兩階段

第 1 階段：依圖（影）像評選

第 2 階段：依實際作品評選

第 1 階段會在專案小組能充分瞭解申請者作品之環境審核。有時，專案小組會建議申請者之後再重新申請。

評選標準：1.知識力。2.技術力。3.品質。4.原創性。5.未來性。6.合適性。7.合格性-合格之會員並提供繳稅地址。

申請者通過第一階段評選後，會被邀請繳交 6 件作品，作為第二階段評選所用，這些作品最好能說明設計範圍及零售時之價格。

如何申請：

在送申請書前，建議至 Apple Market 瞭解要求之品質，並請確認是否為合格之會員

第 1 階段申請，應包括：

- 1.申請書。
- 2.Artist’ s statement(說明)：最多 300 字，描述靈感及動機如何激發您創造設計。
- 3.Technical notes（技術備註）：最多 150 字，描述製作過程及使用技術。
- 4.8 件作品之數位影像。
- 5.大回郵信封。
- 6.回郵明信片。

第 2 階段申請，應包括：

- 1.在順利通過第一階段後，需提供提交日前六個月內之作品 6 至 8 件。
- 2.建議候選人提供最近的代表作。

3.可提供照片輔助說明製造過程。

注意：

通知採 email 方式寄送，專案小組有最後決定權且不得異議。沒通過第 2 階段者會給予拒絕之理由，沒通過第 1 階段者則不會。沒通過者可再次申請。

#### （五）攤販的管理制度

在柯芬園廣場對攤販管理有一套完整的管理規章：

- 1、所有販售陳列商品必須是經由政府合格認證。
- 2、柯芬園廣場爲了顧客的利益，對攤販的選擇具有決定的權利。
- 3、攤販的預訂和分配將是以對柯芬園廣場最有利的前提來排優先順序。
- 4、如果，在柯芬園廣場的評估之下，當日的攤販如果不能爲它帶來正面的貢獻或引起客人不管是對產品或服務態度等的抱怨，一有這些情形發生，柯芬園廣場將不退還已繳交的租金。
- 5、廣場內一律禁煙。
- 6、商品的陳列必須按照廣場內的規定陳設。如需使用桌子或長凳，則由廣場提供。
- 7、攤販必須自己提供椅子、燈、插座、延長線等。廣場保有權利決定攤販所能使用的電壓和電量。
- 8、陳列商品和招牌不得超過 5 英尺高、也不能擋住光線。
- 9、陳列商品必須是安全又美觀。
- 10、招牌內容不能有誤導消費者的信息。
- 11、走道必須保持淨空。其它的硬體設施必須放在攤販外觀看不到的地方。
- 12、攤販對自己所屬的空間有裝置、拆卸和清潔的義務。
- 13、裝卸貨必須在指定的特定區域。廣場內禁止停車。

臨時攤販 - 擺攤和撤攤的時間規定

- 1、每週一至週六，早上 9 點以前完成擺攤，晚上 6 點以後開始撤攤。
- 2、廣場營業時間：

每週一至週六，早上 8 點至下午 6 點

每星期五，早上 8 點至下午 7 點半

每星期日，早上 11 點至下午 4 點

3、臨時攤販在每日結束營業時間的 1 個小時，必須完成撤攤，將攤位空出。

4、臨時攤販的申請手續

(1) 填好臨時租用攤位執照的申請表。

(2) 在申請的同時，必須提出具有 200 萬英鎊以上的責任保險，如果沒有或有此需要的廠商，也可向柯芬園廣場申請購買此保險。

固定攤販的租約方案

此項方案的目的是為了給固定簽約的商家提供一個可以發揮自己能力的空間，固定攤販的定義是指和柯芬園廣場簽有長期租賃契約關係的商家，這項方案同時也希望能夠為廣場和顧客帶來正面的效益，而位於廣場的正中心、最受青睞的攤位對每位廠商來說都是非常搶手的。

攤位的租賃方式分為 2 種，一種是臨時租約，一種是固定租約。固定攤販擁有的權利，針對正中心的攤位，廣場的規定是最多一個月內只能連續租用一個週末(因為週末人潮最多)。舉例而言，從星期四租到星期六，星期日是自由選擇。如果同時有超過一位廠商對同一天的同一個攤位有興趣，那麼在 6 個月前就用抽籤的方式決定哪位廠商可以租用，固定攤販也可以要求預訂這個位置，6 個月前開始接受預約。

固定攤位在每年的 12 月或每年情人節、復活節、母親節、父親節的前一周開始，可能不適用租賃臨時攤位，除非沒有人租。正中心的位置空間只能同時容納 2 個攤位，不論是固定的或臨時的，如果正中心的攤位只有一固定攤販租賃，另一位置則不限制是固定還是臨時租賃身份，都可以優先順序來遞補。

假設臨時攤位仍有空位，那固定攤位就可以租賃。反過來，亦是一樣的情形，固定攤販如果想加入臨時攤位，也必須同時遵守以上所敘述的相關法令和規則。商品的適用性和恰當性必須經過廣場內的行銷部門討論認同。

柯芬園廣場在必要的情況之下，針對廣場內的營運需求，皆保留有拒絕或更改相關條令的權利，所有的協議或更改事項，皆必須有雙方的簽字署名才開始

生效。

#### （六）衛生管理

首先，廣場內的商家必須擁有營業執照且其使用的桌椅數量也必須符合法令上的規定。根據市府的法令，對於廣場內商家所製造的噪音、所使用的招牌、纜線、盆栽、看板、桌椅等都有明文規定。為了公共空間的安全，以上所述之硬體設施，在規定之下的使用數量只能減少不能增加。

第二，公共廁所以及街道的清潔，市府同時也注意到廣場周邊公共衛生清潔的重要性(隨意小便的情形)，因此決定要加強在這方面的清潔工作。

最後，是有關廣場內污漬的清潔工作，餐廳在處理該店垃圾時，長期下來殘留在地面上的污垢以及其它未經處理偷倒垃圾所製造的污染也是柯芬園廣場目前所著重的衛生管理重點。近年來，由來政府的致力規劃，鄰近的中國城和蘇活區，自從實行垃圾分類及回收後，公共衛生清潔已改善許多。所以，柯芬園廣場也打算執行“購買垃圾專用袋”(像台北市一樣)，藉以減少垃圾量、維持廣場周邊及人行道上的整潔。

#### （七）市場公安維護

柯芬園廣場主要的安全設施管理重點有噪音、街頭叫賣和街頭藝人表演的管理。由於柯芬園廣場的發展和吸引而來的人潮已經超過原本的計劃和想像。為了有效控管人潮，鄰近的地鐵站(Goven Garden Station)已經實行在每個星期六的下午對外關閉。此外，廣場內其它不符合規定的活動像是違法的交易、噪音、街頭賣藝表演等也都有增多的趨勢。這些活動會影響廣場的特色也會製造管理上的問題，尤其是帶給居住在廣場旁邊的住家不必要的麻煩。

餐廳戶外露天用餐座位很受英國人的歡迎，也因此廣場內有許多商家，皆在戶外放置許多桌椅，而這樣的方式，也為廣場帶來更多的人氣和買氣。但是，這樣也顯露出廣場旁的一些道路在原本的設計上其實是不適於這樣的擺設，更嚴重的是會引起或增加街頭犯罪。所以，為了避免或減少這些問題，政府和廣場對於露天咖啡座都有嚴格的規定，簡單的說，雖然露天咖啡座的設置能為廣場帶來很大的經濟效益，但礙於街道的有限空間和擁擠的人潮，廣場內不是每一家商家

都能這樣做，有些營業地點並不適合這樣的方式，尤其是位於防火巷旁的商家。

此外，深夜營業的商家必須擁有合法的執照，且對於店內的營業活動有連帶責任，尤其是戶外露天座位的部份必須確保能準時收店，市政府在審核新一年度的執照核發時也會檢視過去的表现紀錄來決定核發與否。

- 1、街頭交易：如果想在西敏寺市區做街頭販賣交易，則必須擁有合法執照。因為街頭販賣會引起人潮聚集而衍生擁擠的情形和街頭犯罪，此外，其販賣的商品也缺乏品管控制。
- 2、街友的寄居和行乞：姿意在街頭上睡覺是一個很危險的行爲，不僅引來流浪漢的覬覦，也引來不必要的人身安全問題。正確的行爲，不是濫用同情心，而是讓他們遠離這樣的生活方式。柯芬園廣場也正在尋求公益團體來改善這個問題。
- 3、街頭飲酒：西敏寺市政府建議柯芬園廣場也加入實行街道飲酒控制。如果加入這計劃，柯芬園廣場將會被賦予要求行人停止在街道飲酒的權利，行爲嚴重者其含酒精飲料則會被當場沒收。
- 4、藥物濫用：柯芬園廣場嚴禁任何非法藥品進入以及非法藥品的交易。

#### （八）市場行銷手法

- 1、街頭表演：不論天氣的好壞，柯芬園廣場全年無休，也因為如此，它成爲倫敦一年四季都適合去的熱門地點。因為它精彩的街頭才藝表演，也吸引了許多遠道慕名而來的遊客，表演內容豐富有趣和多樣化，內容也不乏來自日本、俄羅斯或非洲的文化在裡頭。

近年來的表演地方大都集中在廣場內或周邊，像是廣場的北邊、西邊和南邊都有表演的空間，但廣場的正中間是僅限於專屬古典樂及其相關的藝文表演，一年 364 天都有活動，除了聖誕節當天之外。從早上的 10 點 30 分開始到下午的 7 點都有各種不同的表演安排，每場的表演時間大約進行 30 到 40 分鐘左右，每場表演的中間會有休息，每小時最多會安排 2 場表演。

- 2、免費的閱讀雜誌：

除了柯芬園廣場編印閱讀雜誌現場可供索取之外，連接 Covent Garden in and around 官網 <http://www.coventgarden.uk.com/coventgarden/welcome.html>，也可以使用適讀互動式 On-Line 雜誌。雜誌內容包含 Covent Garden 周邊餐廳、酒吧介紹及相關特惠及當月各展覽活動、演唱會、歌劇、舞台劇之介紹。

### 三、心得與建議

(一)柯芬園廣場是一個綜合了購物、美食、戲院、歌劇院以及歡慶的廣場。同時，它也是一個適時居住和工作的地方，而它吸引人的地方除了它的名氣，還有像街頭藝人表演以及戲院、古董商店、酒吧和餐廳所帶動的整個熱鬧的氣氛，這也是它不停地吸引遊客到來的原因，連帶地，周邊衍生出許多和媒體產業相關的生意，簡單來說，這個綜合了零售、娛樂、美食、辦公以及生活的區域已成為一個大家爭相探訪以及購物的指標。台北市具備相同條件的商圈，其逐步更新改善已略具規模者例如紅樓與西門市場的西門町商圈，其他例如士林觀光夜市商圈與中萬華龍山寺地下街商圈(包括大理街布市與廣州街、華西街、梧州街、西昌街等美食夜市)，未來皆可以參考柯芬園廣場經營模式發展。

(二)其中以街頭藝人的表演最讓人印象深刻，相對的，在台灣雖然時有街頭藝人於台北街頭表演，但並沒有固定的表演空間及一定品質的控管，倫敦 Covent Garden 管理團隊每固定期間會統一舉辦類似入鏡徵才的活動，唯有通過評審嚴格篩選後的優勝者才可獲得在 Covent Garden 街頭獻藝的機會，加上許多表演項目幾乎有如馬戲團級的演出，相關的個人保險及相關演出者的品質管理確實有台北市學習之處。

(三)倫敦 Covent Garden 的成功背後確有著許多當地官方及非官方組織團體的合作所產生的綜合效用，例如：

1、The City of Westminster (暫譯西敏寺市政府)。西敏寺市政府有責任和義務以法令維持柯芬園廣場該有的環境生活品質，也樂於提供必要的協助。

(1) 確保符合當地的文化和規定。

- (2) 建築本身的表面和外觀的改進。
- (3) 街道景觀的維修和改進。
- (4) 廣場內和開放空間的管理。
- (5) 適用的無障礙空間。
- (6) 必要時在營業稅給予優惠減免。例如柯芬園營業稅基本為 15%自 2008 年 12 月起，為因應經濟不景氣英國政府實行為期 13 個月的營業稅暫時調降計劃。

- 2、English Heritage (暫譯英國文化保存協會)對於歷史文化的保存更是不遺餘力，而此單位也提供建築物保存管理的顧問協助。
- 3、The Covent Garden Area Trust (暫譯柯芬園地區管理)，隸屬於倫敦市議會的一個部門，其功能也和以上的 English Heritage 相似，對其區域內的文化資產進行保護和管理。
- 4、Covent Garden Market Limited (暫譯柯芬園市場行銷有限公司) 其目的是提供廣場內的租戶相關市場行銷的顧問服務，尤其對於廣場內的餐廳和美食相關攤販在商品上的陳列、繪畫塗鴉、招牌、燈飾、櫥窗、還有室內擺設等提供顧問服務。
- 5、The Covent Garden London team (暫譯柯芬園倫敦團隊) 隸屬於柯芬園廣場管理部。它的專長是資產管理、經營品牌辨識度和市場行銷，其業務範圍包含歷史遺產和建築的維護、娛樂文化、流行零售和美食相關等 4 個領域，以協助業者強化經營行銷。
- 6、In and Around Covent Garden 是每月發行的雜誌，專門提供給柯芬園廣場的會員閱讀當月柯芬園廣場內最新的活動訊息，這份雜誌也同時提供閱讀者當地商業訊息，並做為消費者和商家之間的平台，也藉此為柯芬園廣場做了最好的行銷和推廣。

總結、柯芬園廣場的成就，不僅是由上面的經營決策層面，包括到下層的所有股東與攤商(販)業者，其成功的整合當地官方及非官方組織團體的合作所產生的綜合效用,是 Covent Garden 另一可稱讚的優點,也是台北市在做老舊社區都市更新活化與商圈市集規劃可借鏡的地方。



## 2.15 Tower Hamlets Schools PFI Project

### 一、參訪地點介紹

Tower Hamlets 是位處倫敦東側地區中心的一個行政區，總人口數有 235,000 人，總面積為 19.7 平方公里，人口中少數移民佔 49%，其中孟加拉裔佔 33%；年輕人佔總人口數 57%，其中 15 歲以下人口佔 20%；行政區內失業率高（14.4%，相較於倫敦市平均值 7.8%），而且有極高的比例（58%）靠房屋補貼生活，兒童及教育服務支出經費在 2008/9 年度為 £365.1m，佔總預算約 30%。行政區的權力中心是區議會，由 51 位民選議員組成，職員工人數為 10,500 人（不含教職員為 4,700 人）。

### 二、Tower Hamlets Schools PFI Project 簡介

在 Tower Hamlets 這個行政區有 99 所學校，學生總人數（3-19 歲）大約有 38,000 人（2009），預期人口成長是未來的趨勢。

在 1980 年代，英國保守黨執政後，面臨財務困境，所以提出民間參與公共建設與服務的政策，以確保公共服務品質，1984 年英、法海底隧道 BOT 案是代表性案件。1992 年首相梅傑首創 PFI（Private Finance Initiative，民間融資提案），以解決 BOT 模式較適用自償性案件，難以適用於公益型公共建設之問題，1997 年工黨執政後更擴大 PFI 適用範疇。

其中私有資金的引進會有以下的影響：

- （一）預算的主導及管控由政府轉變為私人。
- （二）原來身分為公務員的職員工將轉變為約聘雇人員，由私部門管理，使得原有職員工對於自身工作的保障產生疑慮，如何透過立法給予保障。
- （三）PFI 最大的爭議將在於私部門對於學校、醫院等公共建設的投資不足，恐影響公共服務的品質。

1998 年 Tower Hamlets 區議會取得 2 個學校 PFI 計畫，這兩項計畫將達到以下三大目標：

- （一）確保私有資金的投資。
- （二）確保良好的學習環境。

(三) 提供最好的教職員工。

兩項計畫分別說明如下：

(一) Mulberry School Project 這是一個只收女生的完全中學，本案有兩個課題尚待解決，包括主建築物結構的安全問題及學校校區分屬兩地的不便等，為此特別成立 2 個 SPV (Special Purpose Vehicle, 特殊目的機構)，學校原有員工 (如處理煮飯、清潔等工作的人員) 轉換成 SPV 的僱員，接續擔負校園維護管理的責任，初期資金用於將小校區的人員及教學功能搬移至大校區，在賣掉小校區，以賣出所得資金用來作為改建校舍之用。本案契約總金額為 £ 64.7m，公部門付款方式為每月支付廠商 £ 170k。

(二) Grouped School Project 這是大型綜合的節能減碳計畫，一開始共有 40 所學校加入，最後實際參與計畫的學校有 25 所，契約期間為 25 年，2002 年 6 月簽約，最初的資本投資為 £ 88.5m，計畫內容除了校舍的更新或重建外，還包括後續的校園保養維護及環境保護等。在 2005 年曾遭遇到分包商倒閉，致使財務發生危機，經過政府單位的協助重新與金融機構談判再融資，終於讓整個計畫能持續推動，在此過程中，契約無新增項目，並且也沒有新增的風險轉移給政府。本案契約總金額為 £ 322.9m，公部門付款方式為每月支付廠商 £ 1.04m。

### 三、訪談摘要紀錄

(一) Q：SPV 是否可以出租學校剩餘或閒置空間？

A：可以，不過學校設施中主要是體育設施出租較能獲利。

(二) Q：在學校 PFI 案件中，教師是否仍由政府聘用或是 SPV？

A：原有教師的權益及定位都沒有改變。

(三) Q：在學校 PFI 案件中，契約如何訂定的設施標準或服務規範？

A：公部門只會提出需求，而非告訴 SPV 該如何達到這樣的需求，所以如果 SPV 在某些項目中達不到需求標準，就會被記錄在每月報告中，並且扣款，這樣的風險是 SPV 要自己承擔的。例如教室的清潔工作在契約中僅會要求保持清潔，至於如何達到要求，由 SPV 負全責。

(四) Q：在這個案例中誰來決定哪些校舍應該整修或重建？

A：是由區議會和學校管理單位共同做出決定。其實只要符合設施標準，並不一定要重建，大部分都可以採整修方式來處理。此外在許可年限期間，如果學校有新的需求，可以跟區議會商定後，與 SPV 另訂契約。

(五) Q：SPV 的融資資金如何專款專用？如何檢核？

A：本案契約中並未明定，但是依照契約規定可以執行財務檢查權，除此之外還是要從每月的報告中去檢視，還有從 SPV 所提未來五年計畫中，也可以檢視 SPV 的財務狀況。

#### 四、心得與建議

(一) PFI 可以幫助政府克服財政上的兩難；即在緊縮的財政情況下，仍能透過較高的私人資本支出增加公共投資。但是有些時候政府並非在財政壓力下，為了控制公共支出的規模選擇 PFI，而是基於 PFI 的效率和創新等市場原則的考慮。

(二) 英國推動 PFI 的目的之一在於創造物超所值 (Value for Money, VFM) 的效果，英國 PFI 的有關單位亦創造相關機制，為使 PFI 達成 VFM 的目標。另外，在相關的 PFI 成功經驗中，可發現其在興建效率、成本控制及服務滿意度上皆有不錯的表現。

(三) 國內一些 BOT 案件自償率明顯不足，所以提供附屬事業收益以彌補主業的虧損，雖然政府可以不用出資，惟案件的財務評估及預測的可靠性往往令人質疑，致公私部門間不斷的產生猜疑及不信任，政策無法達到雙贏。

(四) PFI 是延續 BOT 而且產生的創新模式，政府雖然仍需為公共建設或公共服務支付經費，惟透過私有資金的引進，可以延遲經費支應的時間，毋須一次編足高額預算，可減少預算排擠現象，興建階段預算超支、工期延誤及營運階段虧損、服務未符要求的風險均可由民間機構承擔，對於自償能力不足的案件來說，確實較採 BOT 模式合適。

(五) 實務上，PFI 案件如在國內施行，最大的挑戰恐怕將在於如何訂定建物設施規範或服務標準，在國內目前的統包案件中亦有類似情況，最初設定的

需求通常不夠詳細，以致最後的期望總有相當的落差，這恐怕與國內外企業文化差異不無關聯。

- (六) 在完善法制、理性社會及最高行政首長的全力支持是 PFI 政策能推動的主因。如果台灣於 PFI 制度執行能達到前述條件之成熟階段，本案的成功或可作為台北市各級學校採用 PFI 模式來進行整建、重建及維護管理的參考案例。

## 2.16 皇家節慶音樂廳及依麗莎白王廳

### 一、皇家節慶音樂廳及依麗莎白王廳簡介

皇家節慶音樂廳(Royal Festival Hall)及依莉莎白皇后廳(Queen Elizabeth Hall)均是位於倫敦泰晤士河畔旁的南岸藝術中心(Southbank Centre)範圍內，南岸藝術中心整體區域為 21 公頃，除了前面所提到的兩處音樂廳外，南岸藝術中心主要還包括海華德美術館，該藝術中心區域集合了各種音樂、舞蹈等演出及視覺藝術活動，藝術文化活動熱絡，而且交通非常便利。

其中的皇家節慶音樂廳，當時係英國爲了慶祝 1951 年慶典活動所打造開幕，是二次大戰之後第一個被列爲古蹟的建築，非常具有歷史意義，現經過改建後有 2,753 個座位，是以音樂、舞蹈表現爲主的藝術中心，開放時間爲每天上午 10 點至晚上 10 點，爲南岸藝術中心最主要之表演廳。依莉莎白皇后廳則緊臨於皇家節慶音樂廳旁，同樣是爲了 1951 年的慶典活動所興建，是規模較小的表演空間，約有超過 900 個座位，其並附屬一間約有 370 個座位的小型獨奏室，依莉莎白皇后廳爲節省營運成本，白天並無開放，晚間倘有表現活動時，則於晚間 6 點開放民眾進場；兩處空間規模不同的音樂廳，可以提供不同表演團體的空間需求，有互補作用。

### 二、發展現況

倫敦南岸原本是比較落後的社區，後來經過政府委託民間非營利組織經營，藉由引導藝術團體的進駐，有效活化了這個區域，將文化藝術的活力注入更新，目前已經發展成倫敦南岸的藝術中心，整體除了音樂廳、美術館外，並規劃有 15 間店面（包含餐廳、書店等）；藝術中心資金來源主要包括兩部分，包括英國政府的文化教育事業部每年提撥 1500 萬英鎊，以及藝文表演活動的盈收，其餘尚有商店營運收入、尋求贊助收入等，中心目前擁有充足的收入資金，因此可以更具有充足的自主權決定藝文表演的內容，爲了扶助日益沒落的古典音樂，皇家音樂廳目前係以提供古典音樂的表演爲主。

南岸藝術中心的皇家節慶音樂廳每年除了聖誕節不開放之外，其餘 364 天每天開放民眾可以免費進入室內公共空間參觀、休憩，而在戶外部分，除了規劃有

餐廳、書店等賣店外，亦於不同區域有音樂、舞蹈等藝文表演活動供遊客免費觀賞，並且尚有規劃二手書市集的區域、塗鴉牆及滑板空間、噴水設施等多樣性活動空間，吸引倫敦市民及觀光客前往。

### 三、心得及建議

#### (一) 音樂廳之表演場地應注意專業設計、完善考量

以經過整修後的皇家音樂廳為例，其對於表演者、觀賞者及營運工作者的空間進行完整規劃；舉例如下：

- 1.因應不同音樂、舞蹈表演者之演出需求而設計舞台之升降、延伸等彈性調整設備。
- 2.針對觀賞者需求，改建後調整座椅尺寸較舒適之尺寸，並非常注重無障礙空間動線及觀賞區之規劃。
- 3.針對表演廳挑高空間所需修繕需求，改變以往傳統梯子較費時及危險性較高，而改以電動電梯設備進行高處如燈具維修，大大降低修繕風險。
- 4.表演廳內無論座椅、布幕等空間材質均注重吸音效果，以達完美音質呈現。

#### (二) 隨處注入藝文活動元素，豐富空間活力

藝術中心不僅注重建築內部空間規劃、表演活動的安排，並且重要的是對於戶外的活動亦能對於不同年齡層規劃相關活動，以本次參訪日為當地星期五為例，戶外就分別有適合各年齡層的舞蹈表演及二手書市集、適合小朋友遊玩的噴水設施、適合年輕人的塗鴉牆及滑板空間、適合老年人的老歌演唱及慢舞等；使不同年齡層的遊客，在藝術中心的區域都能夠有他們希望參與的活動，吸引人潮不分男女老幼的聚集，感受藝文活動的魅力及感動。

#### (三) 提供完善休憩空間

- 1.皇家節慶音樂廳每天開放民眾免費進入室內公共空間參觀、休憩，亦規劃有餐廳、精品店等賣店提供民眾相關需求。
- 2.戶外同樣規劃有餐廳、書店等賣店，用餐民眾可於咖啡座欣賞藝文表演外，亦可於較高處憑靠欄杆特別設計之平台進行觀賞，手邊餐食亦可置於該平台上，其設計頗為貼心。

#### (四) 交通便利且臨近知名景點為其優勢

區域聚集人潮與否之重要因素之一必定是交通便利性，藝術中心臨近地鐵站及巴士搭乘處，運具可及性高，此外位於知名泰晤士河旁，擁有優雅河岸景觀，並且距離知名景點倫敦眼（摩天輪）甚近，經過政府將其形塑為藝術中心區域後，更能與週邊交通、景點優勢相互結合，成功匯聚成為重點藝文園區。

#### (五) 設施著重設計、予以視覺美化

在倫敦的任何區域都可以感受的視覺的享受，無論是街道上的建築、廣場的雕塑品、景點的攤車等等，其設計感均十分強烈；在南岸藝術中心，設有特殊設計休憩座椅，攤車的外觀亦結合倫敦眼等意象融入，即使是公用電箱，亦以仿草材質包覆，整體視覺舒服美化。

#### (六) 結合民間力量，開創藝文魅力空間，具有促參利基

英國政府透過委託非營利組織之經營，以具有藝文、經營管理、行銷方面的人才營運整個藝術中心，在整體無論軟體面、硬體面完整規劃執行，相輔相成的成功營造出此處藝文園區，因此，本市可以借鏡其成功案例，如於水岸區域或具有特殊景觀區域，由本府設定區域範圍及相關上位計畫、規範等，委託民間專業團隊經營管理，評估其可營利項目及藝文推廣之計畫，初期予以設定合理補助條件、營運年限、權利金收取等條件，並協助建構完善且具美感之空間及相關設備，及引入相關藝文活動，應能成功吸引民間力量投入，有助提供本市市民更多接近文化藝術的機會，亦能增加觀光客至本市感受獨特的藝文魅力，善用民間能量，共同營造政府、民間營運團隊及參訪者三贏之局面。

## 第三章 伯明罕參訪內容

### 一、都市發展概述與緣起

伯明罕(Birmingham)位居英國英格蘭的中部地區，是英國的第二大城市，也是英國運河網路的中心樞紐所在。十六世紀隨著工業革命的開始，伯明罕開始興修大型的運河為城市帶來巨大的財富，且附近煤礦產量豐富、地處南北交通要道，為英國工業革命時期迅速發展的心臟城市。

1800 年代伯明罕人口數約為七萬五千人，1900 年增為六十五萬人，至二十一世紀，該城人口有 989,956 人，在伯明罕周圍 80 公里範圍內的總人口有兩百萬人左右，是英國除倫敦外最大的都會區。

再者，伯明罕可說是英國文化最多元化的城市，根據統計，將近百分之三十的人口不是白種人，有許多從加勒比海地區、南亞和愛爾蘭來的移民，是牙買加以外牙買加黑人基督教徒最多的地區，愛爾蘭人慶祝「聖派屈克」節的遊行活動，在伯明罕的規模僅次於都柏林和紐約，為世界第三。

伯明罕藉由工業革命走上繁榮之路，除了生產煤礦，還產赤鐵礦，成為英國鋼鐵工業的中心；目前伯明罕的經濟重心正向第三產業轉移，金融業和旅遊業亦發展迅速，每年約有兩千兩百萬位遊客，商業中心繁華程度僅次於倫敦西區，工業革命時期市中心長達六十公里的河道為主要交通命脈，現為旅遊產業發展的一大武器。

現今這光鮮亮麗的伯明罕，在第二次世界大戰期間遭受嚴重轟炸，導致運河周邊經濟和活力的衰退，變的暗淡無光，衰敗不堪。近二十餘年來，英國水路局及伯明罕市議會所推動的運河網路是促成伯明罕再生計畫的成功樞紐。在這個案例中，運河的潛能擴展水岸的發展，四通八達的行人徒步路線形成便捷的交通網路，既有歷史建築物之保護提昇都市土地的價值，以及市中心區的混合使用等，均為伯明罕這個案例再生的關鍵焦點。

近十年來，台灣持續推動城鄉景觀風貌改造運動，企圖結合民眾之創造力及參與公共事務之經驗與能力，營造多元化生活空間，英國伯明罕的都市再生經



驗，不論在以推動公有土地為主的都市更新或輔導民間申辦的都市更新案，均可作為我國學習的榜樣。

## 二、伯明罕再生設計的發展原則

「發展運河河岸(canal-side)設計和伯明罕(Birmingham)發展運河河岸發展原則」

(1)擴展運河水岸發展：水岸更新在全球各地都積極地進行，許多重要都會皆因水岸再發展而獲得重生的契機。水岸更新的潮流一包括運河、湖岸、河岸與海岸。伯明罕基於保護原有環境的大前提下，創造深具特色的廣場，分別座落於運河的河岸，再沿著運河規劃行人專用的徒步路線，並架設獨特風格的路橋跨越運河上方，讓行人能充分自由的穿梭在市中心和運河間，更進一步達到發展旅遊和休閒產業的機會。

(2)整治運河水域：伯明罕早期為典型之工業城市，此類城市的河川污染問題一向是阻礙城市再發展的絆腳石。再者，整治運河水域，除了基本的水質問題之外，並需挖掘和填平部分運河水域，以創造出更大的動、植物棲息地，對於運河水域整治有相當大的無形助力。

(3)運河河岸景觀美化：繼運河污染整治，河川水質逐步改善之後，配合兩岸景觀美化工程，與市民生活結合，將為運河帶來全新的生命。首先，如加以綠美化，鼓勵生物多樣性且多種植乾旱容忍力高的樹種，不僅可軟化水泥構造物，灰色的生硬建築亦可融入整體環境中，使其成為景觀的一部份；周圍增加的綠化空間，更可藉由植物群之型態及季節變化的色彩調和都市的景觀。

於運河河岸設置大型公共藝術品，創造立體與開放的視覺效果，並達到民眾與遊客在運河河岸停留或活動時，既是觀賞者，又處於被他人觀賞的和諧氛圍，如此一來，不僅提供民眾高品質的遊憩環境，更使民眾能在開放的空間中舒展身心。

(4)保存歷史建築物價值：伯明罕市中心運河網路週邊有許多深具歷史意義的建築遺跡，如珠寶保存地區(Jewellery Quarter Conservation Area)目前仍然保留

許多當年的小型工坊及大型製造工廠。再者，運河河岸邊之造船廠、碼頭、舊倉庫、閘道等與水路歷史息息相關的工業遺留設施，亦可製造話題焦點增加老城市的獨特魅力。

(5)建築物與運河的界面處理：運河河岸濱水區域的建築物，在規劃階段最好將其正立面開口朝向運河及運河河岸行人徒步道，並在建築物更新或新建時，能盡量採用適當的傳統材料，以展現出運河周遭的傳統環境之美；但如果能運用新材料、新工法解決上述的原則，亦不該被阻止。

(6)多元化的混合使用：在安全、舒適的條件之下，運河除了最基本的運輸功能之外，亦可經由縝密規劃使之與休閒活動合而為一，徒步旅遊者、自然愛好者、釣魚愛好者、騎腳踏車者與慢跑者等方可充分發掘運河之多功能；另在河岸之建築物使用，除了社區以外，亦可規劃娛樂中心、辦公室、酒吧、餐廳和夜總會等，以達高品質混合使用的最高效益。

(7)交通工具的開發：廣設大眾運輸交通工具藉以降低私人汽車的持有率，且在設計開發的同時，亦需考量身心障礙人士及嬰兒娃娃車的無障礙交通行徑路線；鼓勵民間投資辦理飯店及餐廳的觀光小船、單日或多日觀光旅行小船以及水上計程車等，增加交通工具之開發。

(8)解說告示牌的設立：伯明罕的運河及其沿岸的建築物多具有歷史保存的價值和意義，因此鼓勵在歷史建築物、廣場、行人徒步路線、運河與運河支流的交叉點等，設立解說告示牌或方向位置指示牌，幫助遊客、划船者與參觀者了解歷史的發展和行進的方向。

(9)照明：伯明罕經過統一的規劃設計，利用照明的光和影，色調和色彩的搭配混用，使得街燈、路樹的照明都能串連起來。整個計畫沿著運河河岸的公共建築物、古蹟建築物及重要道路的夜景照明為推廣重點，並希望民間企業也能深受感召，跟著重視夜間外觀照明。

(10)永續性：整個伯明罕更新改造計畫，是架構在永續發展的前提下進行，因此各項運河整治工作、建築物的更新改建、修建或新建，均鼓勵結合新的燃料技術及可永續發展的材料，以能源消耗最小化為原則，宣導永續環境發展的觀念。

### 三、成功再生案例

- (1) Bullring Shopping Center：零售策略專家、都市設計師和建築師們將一個 1960 年代興建的礙眼水泥建築物改造成為英國最受歡迎的購物中心之一。

原本的 Bullring 購物中心，是典型的 1960 年代糟糕失敗的都市計畫陳腐設計，外觀為一醜陋單調的水泥建築，且被一條環狀道路與市中心隔離，未被充分利用。新的 Bullring 購物中心於 1999 年正式開工，在短短四年內，便成為一座符合整體計畫和零售策略的新購物中心。再者，Bullring 的戰略性位置，營造出一可供市民放鬆與相約見面的絕佳環境，並打通環狀道路，使之與鄰近的街區相通，此一執行過程，更恢復了城區的街道和人行道，並巧妙的運用一條十八公尺長的南北向坡段，創造出一個三層式購物街和開放的公共空間。整體計畫也將伯明罕最古老的教堂 St. Martin's Church 納入伯明罕的都市紋理。

新的 Bullring 購物中心，從 2003 年秋天開幕，在短短半年內，已迅速成為英國第三受歡迎的零售目的地，如何複製此一成功的“Bullring 效用”，已成為周邊城市急欲研究的主要課題。截至目前為止，斥資十二億歐元的 Bullring 更新計畫，已創造出超過六千個工作機會，為伯明罕增加了 30% 的觀光客人次。

- (2) Brindleyplace：商業開發商與地方議會、整體規劃師、建築師和都市設計師合作，將一個荒廢地改造成為伯明罕中心區的新城區。

這片佔地七公頃，位於伯明罕歷史中心西側鄰近運河的土地，議會於 1980 年代開始重整，作為 Brindleyplace 吸引民間投資參與開發奠定良好基礎，更藉以擴張伯明罕的中心區。不過市議會最初的構想是將 Brindleyplace 開發成一結合零售業和街頭劇場元素的休閒區，隨著八零年代末期的經濟大蕭條，市議會被迫改變方向，Brindleyplace 於是被開發為搭配休閒、零售和住宅元素的商業區。

1993 年，一家開發商收購了這片土地，以創造一系列通達街區和公共空

間為基礎的彈性整體計畫為最高執行總則。此彈性計畫的特色為採行逐步開發，即可因應市場趨勢而作調整。初期階段的開發重點在於親水概念和公共領域，以提升期待並建立信心。再者，整體計畫的執行工作貫穿整個 1990 年代，此一相對規模較小的開發計畫，有利創造出一個稠密和高品質的環境，及友善使用者的公共領域。Brindleyplace 的再生，已被視為英國政府 1990 年代末，致力於城市復興的成功典範。

2002 年之後，Brindleyplace 已成為一個金融及專業服務專區，雇用超過一萬五千名員工，此外，還有一千八百棟新建私人住宅及各式酒吧與俱樂部所造就的繁華夜生活，Brindleyplace 已成為英國最具影響力的城市中心區更新計畫之一。

#### 四：心得與建議

- (1) 歷史建物保存：一個城市的再生，不一定要透過大興土木，可透過既有建築物用途之轉換，與既有特色產業的發展，亦可展現新生命，並留下城市的古早記憶。
- (2) 混合使用：即高密精巧城市(Compact City)，指密集且社會多樣性的城市，經濟與社會活動互相重疊，且社區發展集中在鄰里，其主張充實各中小城市都市的基礎建設，而不是著重在表面的交通工程，使小鎮吸引更多人居且於該地生產與消費才不致造成都會區集中，並提供不同之混合使用土地型態，達到公共設施、社會與功能集中，自給自足的生活形態，減少資源消耗與污染，提高效率。
- (3) 人事交通：行人通行的權益應優先於車輛的通行，並需重視行人的視覺景觀，使之願意停留與駐足。
- (4) 永續性：城市的更新改造計畫，應架構在永續發展的前提下，並鼓勵生物多樣性，並藉生態社區與綠建築物之規劃推動，落實節能低碳之永續城市。

## 第四章 綜合心得與建議

面對當前全球百年罕見之經濟風暴，百業蕭條，失業率偏高，也直接影響到臺北市財政稅收短少；另因中央與地方勞健保費用之爭議，本市未來尚須籌措財源償還過去積欠款項，故預期未來幾年內臺北市財政將日益困絀，甚至需出售祖產，始能挹注，故如何利用與活化市有財產，引進民間充沛之資金、技術與經營能力來參與投資公共建設將更形重要。

有鑑於英國推動 PPP/PFI 多年成功經驗及相關做法，已被全歐盟視為重要的學習對象，很值得臺北市推動促參之學習榜樣。本次參與英國促參參訪活動的團員共計十三位，行程安排緊湊，參訪地點多達 20 餘處，同仁們的虛心學習，收獲頗豐，茲將重要心得與對臺北市政府未來推動促參的建議，分別加以歸納說明。

### 4.1 綜合心得

一、英國 PPP/PFI 政策推動輔導組織-PUK (公私合營) 公司之設置及運作機制，頗值得我國推動促參專業輔導機制學習參考

英國財政部於 2000 年成立 PUK 公司，並於 2001 年 2 月成功將 51% 股權釋出完成民營化腳步，除避免國會在政治、政策及財政預算上干涉外，亦可留住優秀人才，並為公部門提供最佳、最迅速的服務品質，且其工作性質一方面可擔任輔導顧問，另一方面可參與個案投資，具有雙重功能。反觀我國中央推動促參業務之主管機關工程會，始於 2009 年 (民國 98 年) 2 月啟動專業輔導暨提供服務機制，目前係委託台灣世曦公司擔任專業總顧問，提供「巡迴列車教育訓練」、「擬定策略輔導啓案」、「檢視研修預評機制」、「民參諮詢相關服務」等全方位完整服務。

另 PUK 亦是政府與民間機構之溝通平台，因為 PFI 基本上是由政府負責提出公共建設計畫之需求，並藉由市場調查，對有意願參與此計畫之民間企業、銀行界對此計畫之意見及未來如何設計、施工、融資、營運 (DBFO) 作一完整瞭解，以縮短公私部門兩者之間不同認知差異，以利專案之推動執行，可供我國學習參考之處。

二、英國 PFI 制度可提供做為我國及臺北市推動民間參與公益型自償率低之公共建設參考

目前對於公益性較強及財務自償率較低之 BOT 公共建設在我國除依促

參法政府可出資（入股）或對未具自償性之建設予以部分投資外，亦可選擇採用有償 BTO 方式，以延期支付工程經費達到興辦公共建設的目的。但在國內參採英國 PFI 模式，由民間負責計畫之設計、興建、融資及營運（DBFO），並在營運期間每年支付費用，並以營運績效（服務品質）做為付款依據之促參案例。經查我國目前民間參與污水下水道建設即是參考 PFI 模式規劃辦理，以高雄楠梓污水下水道 BOT 案為例，該計畫自償能力偏低，總計畫經費約 69.8 億元，其中政府投資 17.8 億元，民間出資 52 億元，於營運期間民間機構未直接向使用者收費，而由政府就非自償部分支付污水處理費用高達 224 億元（每年平均 7 億餘元）予民間機構。故本案係以廠商投入經費及報酬做為政府付費之考量依據，而未將服務品質績效表現與政府付費作一聯結，可為爾後我國學習與改進之處。

三、倫敦地鐵對於既有營運系統的維修作業則採 PPP 公私合夥及民間融資提案模式(PFI)模式，委由民間公司辦理，有成功的例子亦有失敗的例子，其中涉及特許公司內部公司治理及股東參與，及在工程預算、工期專案管理等，另分期執行、績效查核與獎勵、退場機制等執行經驗，可供參考。

四、Field Lane 針對處於經濟或能力相對弱勢的家庭，提供 12 至 18 個月的支持性住房服務，協助家庭重建信心，可以面對未來的生活。當家庭被轉介到住房服務時，通常簽訂契約，設定服務的條件及居住期限，使得家庭知道該努力的目標與方向，是值得參考的地方。觀之本市平價住宅住戶常因經濟能力薄弱、家庭人口多為年長者、身心障礙者、精神疾病、智障者等，欠缺脫貧能力，亦無力負擔一般市場行情租金，致無法脫離平宅的生活圈，久而久之形成高度福利依賴，致遷出平宅的動機更為低落，如何使弱勢市民的居住需求得以被滿足，是未來必須面對的課題。

五、參訪南岸藝術中心不僅注重建築內部空間規劃、表演活動的安排，並且重要的是對於戶外的活動亦能對於不同年齡層規劃相關活動，隨處注入藝文活動元素，豐富空間活力以本次參訪日為例，戶外分別有適合各年齡層的舞蹈表演及二手書市集、適合小朋友遊玩的噴水設施、適合年輕人的塗鴉牆及滑板空間、適合老年人的老歌演唱及慢舞等，使不同年齡層的遊客，在藝術中心的區域都能夠有他們希望參與的活動，吸引人潮不分男女老幼的聚集，感受

藝文活動的魅力及感動；並且攤車的外觀亦結合當地知名景點意象設計，即使是公用電箱，亦以仿草材質包覆，整體視覺具有設計魅力及舒適感受。

- 六、依倫敦交通局執行 PPP 合作方案的經驗得知，政府單位要經常與合作民營機構檢視合約內容執行情況，並做適當的調整與談判，才能維護 PPP 專案合作的永續性。
- 七、倫敦市集社區中心策略的運用成功，其歷史沿革透過管理階層與地區緊密結合，以型塑地方特色願景並能隨著地區需求變化而持續調整經營政策。重視歷史文化、創造在地優勢、有系統培育人才與傳統產業結合，透過強而有力的行銷手法以發展市集帶動社區成長。台北市市集(含社區商圈、傳統零售市場)早期是舊市區發展中心，惟市集的發展却以自我為中心，對社區回饋共同發展心態並不成熟，甚至變成舊市區發展的障礙。
- 八、PFI 是延續 BOT 而且產生的創新模式，政府雖然仍需為公共建設或公共服務支付經費，惟透過私有資金的引進，可以延遲經費支應的時間，毋須一次編足高額預算，可減少預算排擠現象，興建階段預算超支、工期延誤及營運階段虧損、服務未符要求的風險均可由民間機構承擔，對於自償能力不足的案件來說，確實較採 BOT 模式合適。

## 4.2 綜合建議

- 一、尋找國際專業顧問公司協助國內 BOT 案之進行，不僅可使國內公司與國際性公司一同參與標案，達到「知識移轉」目的，並可因此累積經驗，有機會開發其他國際市場。但開國際標時，由於國際性公司需花時間瞭解國內採購法遊戲規則及尋找代理公司、律師和翻譯等，故建議市府各單位辦理 BOT 案件可適度開放國際標，並且等標期應酌予放寬。
- 二、為進一步探究英國 PFI 作法與契約標準化及對台北市辦理促參案件之契約做全面檢視與改進，建議市府財政局可辦理委外研究，派員前往英國參與 PUK 開辦之訓練講習課程，做進一步瞭解與學習，俾對爾後市府推動促參業務有莫大幫助。
- 三、英國 PPP、PFI 案件政府與民間合理分擔風險，定期修正合約，如有爭議則

交由具專業能力之客觀、獨立仲裁機構，頗值得參考。

- 四、對國內公益性較強且自償性偏低之公共建設，建議市府各機關，可參採英國 PFI 作法，將政府付費與營運績效表現作一連結，亦即以服務品質良善與否，作為付款之依據，並於契約中加以規範，以確保民間機構提升營運品質之效。
- 五、未來在捷運施工或營運車站、路段進行更新改善工程，應避免影響道路交通、營運範圍太廣，造成居民及旅客不便性，建議採分段分期進行，在工區或站區將改善工程項目及未來完工新象之願景圖製作大幅海報加強宣導。
- 六、建議本府社會局未來配合中央的住宅法案通過，針對本市公有住宅弱勢住戶自立、退租遷出等，應配合脫貧計畫積極協助處理，期能協助更多弱勢市民解決居住問題。
- 七、參訪南岸藝術中心不僅注重建築內部空間規劃、表演活動的安排，並且重要的是對於戶外的活動亦能對於不同年齡層規劃相關活動，隨處注入藝文活動元素，故建議本府文化局可思考透過採購評選加重藝術、設計權重比例，如：以重點地區設計費率專案議定方式提高，加強要求設計美感，呈現較具創意構思的公共空間設施。
- 八、目前本府執行與民間參與合作重大案件中，98 年 8 月 19 日啓用之「交九聯合開發案-臺北轉運站」，客運轉運站主體樓地板面積僅佔整體開發面積之 16%，承商對計畫經營重點都擺在其附屬商業設施上，為避免產生承商長期對轉運站主體無心經營，未來應定期對「臺北轉運站」合作契約內容檢視，加強監督承商對轉運站主體之經營。至 99 年即將啓用之「市府轉運站」，也應參考「臺北轉運站」經驗，事先對月台費率計算可能產生之糾紛，以及長途客運路線進駐轉運站班次之多寡計算與進出流量對周邊交通影響建議本府交通局應預為因應。
- 九、倫敦市集經由經營決策上層政府與企業財團，包括到下層的所有股東與攤商(販)業者，其成功的整合當地官方及非官方組織團體的合作，並鼓勵企業財團投入社區、市集商圈長期經營(非限於不動產買賣)所產生的綜合效用，是值得學習的優點，也是台北市在做老舊社區都市更新活化與市集商圈輔導



規劃可借鏡的地方。建議本市市場處對於都市計劃劃設的市場用地(含前陽明山管理局所轄與台北市獎勵投資興建零售市場)目前皆位於人口密集社區且屬低樓層建物，由於現有建物與土地持有者或企業財團對參與更新投資意願高，應提出有效的輔導對策加以開發利用。

- 十、在完善法制、理性社會及最高行政首長的全力支持是 PFI 政策能推動的主因。如果台灣於 PFI 制度執行能達到前述條件之成熟階段，對於本市各級學校之整建、重建及維護管理建議本府教育局可參採英國 PFI 模式辦理。

## 附件

附件 1 英國 PUK 公司簡報資料

附件 2 英國倫敦交通局簡報資料

附件 3 道克蘭輕軌系統簡報資料