

開闢論述空間 傳遞菁英力量

「再造公與義的社會與理性空間」研討會側記

文 / 袁世敏

時隔三年，終於再度推出籌備多時的「公與義研討會」，八八年那場集結各路菁英所激盪出的火花，已燃起傳承接力的聖火，火炬不斷朝向聖火台傳遞著。這段期間，基金會曾針對教育、政治及經濟方面的問題舉辦過幾次座談會，如何重新評估及檢討第一次研討會未竟之果，作為再出發的據點，是基金會每月工作會議必定討論的話題。

誠如董事長在這次研討會之前，寫給每一位與談者的信中所提，為了籌備這場研討會，不知開了幾次會前會。徐州路市長官邸的和式小房間，是幾位籌備委員經常促膝聚談的地方，董事長更是親自走訪多位學者，向他們請益，令人興奮的是，得到的回應幾乎都是很正面的，大家一致認為，經過政黨輪替，新政府上任後的適應與陣痛期間，亂象沈痾依

然存在，新的問題也層出不窮；以往批判政府的學者多數成為新政府閣員，對於解決問題的力道不似在野時的精準犀利，於是舊疤新瘡充斥社會，痛心和有心的知識份子找不到發聲的管道。

政治問題當然是整個研討會籌備初期的單門，台灣泛政治化，任何意見都會被貼上藍綠標籤的狀況，要談公與義是件徒勞無益的事；對於有人建議避開政治的議

題，先從教改、經濟困境等當前較嚴重的現狀談起，董事長堅持不迴避、不趨附，倡議以理性思維與態度開闢一個公共論述的空間。至於所有議題的規劃，也就是在這樣的考量下，試圖在失序、偏激、焦慮、認同分裂、司法不公等問題上，重建一個辯證的平衡點。

每一位加入的學者不但全心投入而且完全認同「理性空間」是淡化台灣各項衝突及走向公民社會的唯一途徑。從去年年底確定研討會舉辦日期後，七個議題的召集人就開始召開會前會，就各個議題的內容及涵蓋面不斷地增修，董事長和總召集人王汎森也幾乎每會必到，一方面感謝每位與談學者的付出，同時也確保整個研討會討論的方向要扣緊公與義的原則，每個議題的會前會召開的次數從一到四次不定，絕對稱得上是相當嚴謹而全面的一次總整理。

研討會內容已集結成書，即將出版，我們期待以此書見證一份永不放棄的力量。



◆多位重量級學者在會中互動頻繁，圖前為林毓生教授和胡佛教授。

戶要維持現在的情形，政府的補貼就要多，這是財務管理。吳院長所提的方式有其潛在問題，只是讓你推動，最初大概是每度出多少錢，以後逐年增加，初期BOT的錢由政府出，所以收的錢跟這無關，不夠的話還得由政府基金出。

第二個問題是在國內人力不足的情況下，利用BOT以及經營管理可加速推動，是不爭的事實，但不一定減低成本或政府的支出。BOT是具有創意的，但必須延長設計，至於整個成本是否會較低，倒不見得。

台灣要建下水道應採長年建設，從現在10%，三十年目標若提高到50%，政府對資源的配置到底哪一個重要？我認為以永續的觀念，下水道是當前中華民國推動公共工程中優先順序應放在很高的項目。所以從一千億中挪出一百億或八十億應是沒有問題的，我的問題是到底2%是不是太保守了。

看韓國在國民所得比我們低的時候，它推出的建設計劃，更別談日本一九六〇年後期和一九七〇年代，下水道在

十五年內建設的成績。以國內的技術水準，每年提高3~4%應是做得到的，但用這種打游擊式的做法，是沒有辦法做到的。

第三個更務實的看法是水污費一定要收，水質越好、下水道越普及，水污費就收得少，這水污費就是作為中央補助款的來源。在地方的建設，用BOT也好，政府的補助也好，使用者的費用及建設成本的結構要算好，低水費政策所造成的浪費，在別的地方也討論過很多，但至少在政策上應訂出家計支出的多少百分比可用於支付下水道費用，台北市自來水費每度8.8元，加上下水道費用每度5元，理應可提高下水道費用至與水費一樣的標準，可以促進家戶節省用水，也就是每度15~16元；比起鄰近的香港、日本（每度35元）都便宜。因此，可以訂出家戶應負擔的自來水費及下水道使用費，透過政策說明，民眾應可接受。再反算回來，政府須負擔多少建設費，這樣才能長遠規劃。

現在資源分配上，很高興院長在政策上有明

確指示列為優先項目。在水污費尚未開徵前，一年提高百分之三，大概需100億。將來主要都市地區，猶需要地方首長在地方公共建設上全盤規劃，因為下水道幹管大多在主要道路幹管下，道路開挖要如何配合。這些問題BOT也一樣會碰到，要說服地方讓它晚上施工，白天不影響交通。

另外，下水道的規模不一樣，大規模有長遠考量的幹管，可能要花費八、九年，或者污水處理廠因分期、分段實施，可能要三、五年才能好，前面這些提早投資要計算清楚，否則地方政府將來在計算費用時就不精準。再者，下水道施工緩慢，利益分散，屬中央統一事業，費率應全國統一較理想。

管線與土地的多樣化運用

吳榮義：

不同地方當然要用不同的費率，因為BOT要經過投標，規模不同價格有別，有些較貴，有些較便宜。基金就是用來補貼，用大的系統補貼小的系統。大家交一樣的污染防治費，但每一個系統成本還是不一

樣。

BOT國外的例子很多，民間的好處是發揮創意，剛剛提到共同管線，我們已經跟幾家寬頻廠商談過，他們若將來標，就會想到要利用共同管道，而不是只有單獨的下水道功能。現在也正在修改下水道法，讓他們有彈性，會更有誘因。

游院長也指示土地運用也要有彈性，提供誘因讓他們願意來做。另外，銀行、保險公司都願意提供融資。金融資產證券化，我們也正在研究，協助他們長期的籌資。此外，也與水利署談過關於水資源的再利用，在缺水期可以運用這些經過處理的水，也是可以思考的方向。

有人提到到底會不會比政府自己做要貴，這是觀念的問題，短期來看，錢的問題、地方政府的問題等等，很可能做不到。假設有民間願意做，而且建立一個制度，應該是可以試的。但是可能也是較大的系統較有吸引力，因為民間也要賺錢，不是所有系統都適合。如果有一些確實BOT沒辦法做，還是由政府來作比較好，

政府也必須要編經費。

蔡勳雄：

為什麼要花那麼多時間談，主要是擔心BOT三年以後政府收不到錢，BOT要政府幫它去籌措貸款，然後再去談建設合作。總之，千萬不要讓人家覺得只要採用BOT，政府就不要補貼，我到現在還沒有看到任何案子可以做得好。

日本經驗：長期低利貸款、善用民營化收益

歐陽嶠暉：

BOT靠收取使用費到底是否合理，這要追溯到民國五十八年，台北市做衛生下水道規劃時，聯合國派了幾位經濟專家來台，我曾和他們討論過，究竟是使用者付費，還是受益者付費，這中間有很大的落差。以使用者付費的觀點，那時還有很多的傳染病，就要去算對不同的傳染病的防治一年每人平均要花多少錢，還有其他的費用，很難算。

當時聯合國專家建議應將衛生下水道的使用費納入地價稅和房屋稅，因為衛生下水道的建設改善了生活環境，土地價格也會上升。但是後來民國六十一年，聯合國專家走了，我們

自己接下來規劃，想盡辦法極力爭取中央補助，但中央還是不撥款，認為是地方事務，應由地方解決。

但是以污染者付費講不通，因為老百姓會說：「我已經依據你的受益者付費的遊戲規則，已經交了地價稅、房屋捐，下水道是政府應該要做的公共建設，我沒有責任再被剝一層

皮。」

當時台北市長高玉樹和財政局王局長決定由台北市自己做，從那時起中央就從來沒有補助過下水道建設經費，都是用通案預算撥出來建設，所以普及率可以做到60%。但是做完後，還有營運費用，都是地方要編預算，這樣會影響到其他建設經費。

但事實上，我們沒有

算受益者付費，只收服務費包括設施折舊、動力費、藥品廢除以用水量，每一度收多少，送議會審核，議會還要打折，由1.5元逐年增加到現在5元，而成本是6.5元。

所以我們台灣的下水道建設，老百姓沒有出過建設費。現在如果要水污染防治費作為建設費，這牽涉到公平的



問題。因老百姓都照你的技術規則做了污水淨化廠，交了房屋捐、地價稅，都市越繁榮，地價越高，建設就應該反應。但是我們唱了幾十年，到了民國七十六年跟蔡勳雄先生在行政院

環保小組，我們也擬議由中央補助一部份，地方負擔一部份，接管由用戶負擔，後來台北市用戶接管還是由政府承擔。

如果由主要都市先收水污費，有些可能交了

三十年，下水道都還沒連到住戶。沒有做下水道，要他交水污費是矛盾的。一九九〇年斯德哥爾摩成立「世界水獎」，提到利用民間力量做自來水和下水道是不實際的。利用水污費來

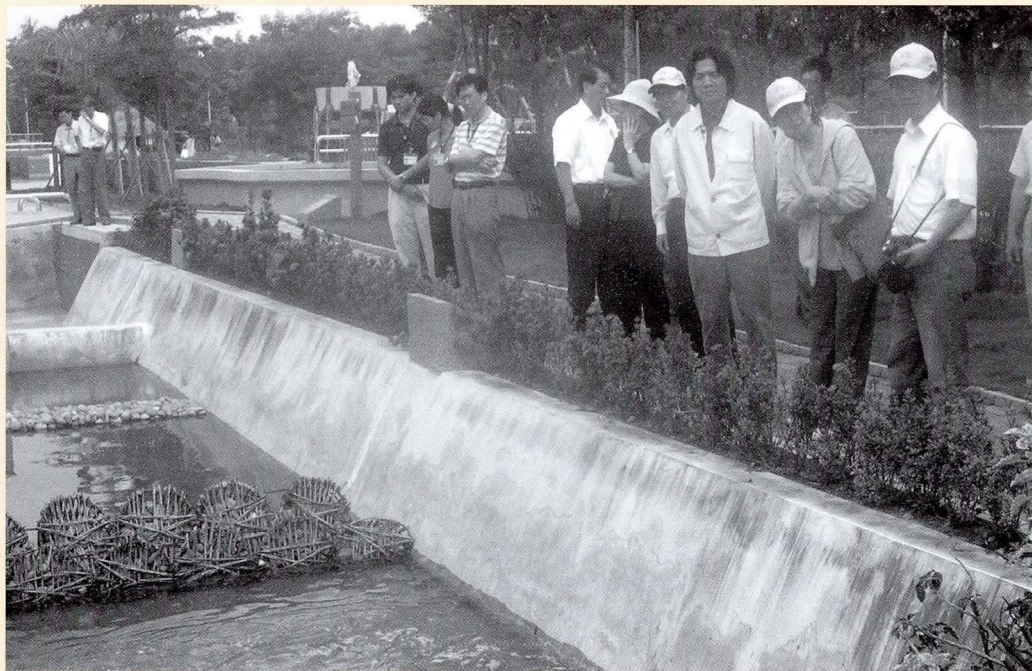
馬場等，他可能願意用原先要買土地或租土地的錢來做下水道。否則一般是不可能的。

日本為了推動污水下水道，也絞盡腦汁思考如何籌措財源，早期（三十年至十五年前）日本因認定下水道是五十年、一百年的設施，可以由數代人負擔，因而用政府長期貸款去建設。現在利息只有1.875，政府可長期貸款，然後用稅收分三十年、五十年攤還。

在十幾年前日本又用了另一個模式值得我們參考，他們將公營電話電信公司轉民營後的錢，轉移作為對提升整體生活品質的環境立國基金，地方政府拿這筆基金做三十年無息貸款，因此最近十年日本的下水道普及率可以做到70%。

我們可能可以訂一個指標，例如普及率在30%以前，國家用貸款支應，長期攤還或用電話電信轉民營的錢，估計約一兆，這是全民的錢，不應該用掉，政府可把它設為污水下水道建設基金，提供貸款做建設。

於幼華：



◆上圖，基金會一行與政務委員葉俊榮，於翡翠水庫參觀水圳工程。水、河污染一部份應究自污水下水道建設。

◆左圖，河川流經人口密集的都市，如果下水道普及率不及70%，很難期盼河川恢復清澈。

支持下水道，依我看立法院就不容易通過。

也許有些地方採BOT可行，例如淡水土地很大，如果廠商要利用附近土地經營遊樂場、跑



上次永續會提到應快點為下水道計畫尋求可行的議案，我覺得何不讓水價、電價涵蓋相關的費用，水價應該包括水污費，電價應該包含空氣污染費。

BOT除財源的考慮外，到底是不是一個加值的辦法，如果是的話，就如剛剛吳院長提到，水資源可以再利用。法令已規定工廠廢水回收率應達80%，這就提供了機會。以淡水BOT例子，接

管較容易，現在就應該想到造景、資源回收等讓廠商可以賺錢的點子，全台灣幾個地點試做，加速建設。

都市土地、接管等老問題如何解決，可能有其他的替代方案例如截流應是可行的。另外，在社區裡，應可採地面壓力式的管線，接到外面的污水處理場。三、五十年代的建設是為了下一代，今天普及率只有10%，但也不能太急，應



◆污水若處理得當，對環境和水媒疾病之控管有很大助益。

將所有的替代方案好好規劃，一步一步來，希望未來不要因為換了政府而有影響。

水污費不易成為下水道建設財源

張祖恩：

水污費的使用目的，根據法令下水道的主幹管或支幹管是其中的一項，據前署長在民國八十六年的估算，如果要收水污費，包括事業、污水下水道系統及家戶三個部份，以一個污染當量去估算，現在應達收費標準。剛剛也談到使用者付費或污染者付費的原則，根據水污法的精神是要透過經濟的誘因，達到減低污染的排放。應設定一個放流水免徵的標準，譬如說處理到80%以下免徵或更低50%。如果一個污染當量九百多元來算，一年對事業單位只能收到四億多元。因為現在經濟不景氣，業界也希望不要收那麼高。所以，最近環保署也在檢討每一個污染當量以500元計，相當於每一公斤的有機物收10元，也只能收到2.2億。

水污染防治法通過時又附帶決議，三年內不對家戶課徵，等污水下

水道普及率達到某一程度後再行開徵。事業單位當然也會認定水污費應用於河川污染整治或事業廢水的污染防治方面，不要轉移到下水道建設。不同的單位有不同的意見。以目前的水污法開徵會有困難，要收到每年40億或100億不容易。

目前自來水費每戶約二百多元，若加上水污費，相當於要加倍，民眾短期間負擔會非常大，因此若想以水污費設基金，困難度會比較高，金額也很有限。

此外，很多看不到但社會成本很高的建設如建築污水處理設施包括家庭化糞池等都很難達到預期的效果，對有機物的減量率都不是很理想。前一陣子SARS流行時，環保署也曾派員到一些社區、醫療院所檢查污水下水道接管狀況，發現很多接管有遺漏。而水媒疾病如腸病毒、登革熱等，在水適當收集處理以後，都可以達到防範的效果。如果三千億中能夠提撥相當比例建設下水道，由政府鼓勵地方加強建設是相當重要的。

葉俊榮：

推動下水道，本來就有財務的問題要考慮，不管是不是BOT，都要去面對。到底用什麼原則來處理，跟目前的機制如水污費、水費、其他公共建設、中央與地方財政劃分等是否要連結，要有好的方向。

今天我們談BOT，到底它是否只解決了財務一環，到底有沒有排擠的問題，跟水污費怎麼連結，或從水費解決，過去到現在都有盲點。到底水污費要用來改變我們的行為，還是作為財務的基礎。下水道工程本來政府也在做，加上BOT是否效率有提升，它是否是個替代方式，有trade off的效果。

此外，公共系統的推動成本一定比較高，是不是能夠跟固網連結，造成一些額外的效果？是不是慎選地方而不是變成我們全部都要搭它？我們要去追蹤，讓整個社會推動更活化，事情推動得更快。這樣在BOT的基礎上，比較能釐清，也比較不會影響到原來的決心。

但是在BOT的財務基礎上，就像蔡勳雄剛才所說的，可能有很多想法不一定是BOT而是OT。

但如果可行的話，就變成現在要趕快推動、趕快投入，然後再來OT。這牽涉到我們對BOT的定義，是不是再作一點討論，請柯署長先開始。

低利時代 政府應貸款自行建設經營

柯鄉黨：

營建署負責推動下水道建設，收到很多研究和報告，也收集了很多國外的資料。最後的結論是：

(一) 現階段要推動BOT，是沒有辦法達到自償性的。按照BOT的精神，是要民間出資不需要政府出錢。現在的使用費，再怎麼算，都要超過20元以上，而現在臺北市才收5元，政府要補貼15元以上。到底有沒有辦法把使用費再提升，也可能從5元，6元、7元...慢慢的提升，要達到20元，需要多久時間完全控制在地方議會。地方議會以台北市的情況是這樣，而台灣省的情況更糟。

建設經費也要花不少錢，如果政府交給民間來做，前三年污水處理廠的建設經費由政府負責，三年後接下來的主幹管線或小部份的管線由民間負責，整個系統



◆污水處理考驗政府與民眾的智慧。

建設完成要十年的時間始可開始營運。如果交付民間執行，七、八年即可建設完成，但仍需花費相當長的時間才能夠開始運作，這是污水下水道處理系統的特性，跟一般建設不同。

(二) 台北市收取五元，只是營運費而已，若將建設費用加入的話，則要27~28元，政

府要付15元的差額。法國工程公司污水下水處理廠提出的則是要45元，上次財經會報的時候，公共工程委員會提出此案，被認為這麼貴，不如由政府自己作。貴的原因在於有70%的貸款金額，年息五釐計，再加上報酬率20%。而一般的公共工程的發包利潤是10%，很顯然

的，直接做的廠商有可以賺到10%，再加上20%的利潤，國外廠商就等於賺30%，當然很貴。

(三) BOT案能否多角化經營？他們說沒有能力去多角經營。若是要污水下水道的營運BOT，應有一套適當的、有利基的多角化經營方式才可行。現在行政院游院長指示每一個生活圈都要有污水下水道示範區，但是政府沒有公有地。徵收私人土地，則要面臨很多問題。如果做得到，就可降低使用費的標準。此外，污水處理廠徵收污水處理費的問題及水資源回收等問題，如果沒有很大的固定需求，也是無法經營的。

不論是BOT案或是由政府推動民間來執行都要有財源，以現在利率這麼低的情況下，政府向銀行貸款來做就可以，不用民間廠商加入就可以做到10%，為什麼要交給民間？至於剛才歐陽教授提出的電信民營化之後所賺的錢，轉作為基金，這能不能做得到很難講，若可行的話，納入基金在子項目設一個污水下水道項目也是可以的。

中央對地方之補助 應指明項目

曾巨威：

BOT案子的立場是想突破長久以來財務上的困境，但是整個情勢在變，個人認為情況會跟吳老師提出的有些微的差異。公共建設還是應由政府利用社會的資源資金來保護，現階段來說如果政府可以用便宜的資金而且不虞匱乏的狀況下，可以和BOT案並行來推動。

基本上公共建設的推出是個很好的方法及工具，其實政府是把公共建設的推展作為景氣復甦的手段，這對社會總體經濟規劃來說是很好的。政府應該趁此機會來推廣BOT，用BOT案爭取更多資源，可以掛在拼經濟的立場，又可同時推廣公共建設進入到這個系統，利用系統本身來爭取更多的財源，而吳老師提出的BOT案可行程度也可以解決。

此外，今天無論BOT或是由政府自己來建設污水下水道，現階段都有財務方面的壓力。所以政府必須舉債，但是在舉債的過程中（包括有關BOT中由政府舉債的部分），令人憂心的是沒有

還錢的能力。

無論污染費也好，使用費、污水費也好，都是政府還錢的保障，政府應該可以先用借錢的方式來完成建設，期待收費後才來做建設的做法在台灣根本不可行。有沒有除了賦稅以外的方式，可以找到其他穩定合理的財源，才是政府應考慮的重點。

再者就是地方的關係，在現行的狀況下，地方是推行公共建設中重要的考量，它可能是一個障礙，也可能是一個助力。回到現實面來討論，中央政府在現階段有不同程度的計劃性補助，有的甚至高達80%~90%補助。既然中央都願意補助，為什麼地方還不願去做？因為這中間有落差，是不是政治性的判斷，不得而知，但顯然建設下水道吃力不討好。地方政府會選擇其他的來做，反正也是在項目中。個人認為，地方的下水道建設仍須中央的補助，但補助時，必須指明針對特定項目，才有辦法落實。不論用BOT或其他方案才會對地方產生誘因，也才會有效果。

最後是呼應污水費的

收取與財務面之間的矛盾，所以前一陣子在討論罰款的運用。這是一大收入，但是罰款的目的在於遏止不遵守交通法規的部分，若無犯罪的情形下就沒錢收。以污染來說，如果目的是要讓污染者不污染的話，是不是一但沒有污染後也沒有錢可收，所以不能當成一個穩定的收入來源。若是期待污染行為改變，其實就不應該過度強調政府財務面上的議題。

歐陽嶠暉：

就BOT案的條件，我們並不反對。但須先假設支援推動BOT案的人，利用一大片土地來經營其他目標，而所需要使用費很低，當然這個案子就可順利推動。但若把BOT案跟水污費扯在一起的話，個人認為可行性就不是那麼高，看看各國的做法就可以得知這是行不通的，因為水污費的部分，很難去突破。但並不是否定BOT，而是說一塊土地可以同時作多目標的經營，也可以回饋給這一方，本來買土地就要用錢，若用土地更換是不是也可以達到這樣的效果。

葉俊榮：



◆下水道建設攸關河川品質，親水政策必須正視下水道議題。

要做結論真的很困難，在此提出幾個大方向：

首先，推動污水下水道建設，未來的財務規劃非常重要，財務來源如果不健全、不穩定，推動起來當然就比較困難。BOT有它背後的一些理念及價值存在，污水下水道這個部分只要能夠慎選條件，個案或許是可以執行的。

我想不會有人反對

BOT本身，只是說能夠賦予它的力量到什麼程度？能否完全取代其他的財務規劃？未來的財務規劃及污水下水道的推動，BOT在一定的範圍內有它的功能，沒有必要否定。但是必須更進一步思考，強調它的財務來源到底在哪裡，這就包括了剛才提到的方式或是另尋穩定的財源。

大家也沒有完全排除

水污染費，但財源的控管應是作為建設往前推的基礎，哪些是作為財務穩定性的基礎，這個部分需要去釐清，需要完整的規劃才能夠推動。

有一點很重要的是如何讓地方政府有誘因去推動，排除它的障礙而且讓推動下水道變成也是大眾可以見證的項目，甚至帶動縣市的評比。簡單來說，讓大眾

去評比哪個縣市做得比較好，財務怎樣去搭配，一定要有一些角色在其間扮演，否則無法推動。剛剛聽大家所提出的辦法，有一些方向不做不行，依照第二個議題來說，三年三千億的預算這一環，我們有什麼樣的機制？在哪些範圍內有什麼跟下水道的建設可以結合起來的可能性？接下來就請林政委發言。

議題二：污水下水道納入三年三千億公共建設方案可行性

林盛豐：

污水下水道建設有幾個關鍵性的議題需要提出來討論。首先，現在到底是由誰來推動？整個戰略的形成是由台經院當智庫，營建署來負責。初步好像提出了BOT，但BOT又連結好幾個事情，譬如說：收費、建廠及污染費的部分，一定要找一個固定的財源。

有些疾病的流行跟污水下水道的建設脫不了關係，而河川的水污染，是因以前大家把河川當作污水下水道在用。有幾個縣市長看到所屬的縣市河川污染，但卻沒有改善行動，因為他們都把臉遮住，假裝看不到，但又在河川旁邊作景觀工程，這是很矛盾的。城市的中產階級若體會得到，地方政府就有壓力。

如果把河川的淨水系統與周邊建設作第一優先考量，在水源保護區防止污水侵入的設施，對一般民眾是有說服性的。例如基隆市要在八斗子漁港做一個親水的

工程，就有人說上面社區的污水都跑到這裡，那怎麼親水？這地方政府也曉得，假使營建署給錢，地方政府就會去做污水處理系，因為政府需要政績，水一髒政績就顯現不出來了。

具體列帳 爭取預算

我們一定讓污水下水道的議題具體呈現，將來在三千億的範疇中編列起來會比較沒有問題。有關4%的部分，如果將4%宣誓成一個目標，算出帳來會比較有說服力，就不會用一般的預算去補助了。把目標提出來，分幾年達成做出規劃，再把預算算出。不論是爭取臨時性的財源或是將來爭取公債上限都會比較有說服力，比較好去達成。這是我目前提出來的兩種說服的方法。

BOT案是大家都想去推動的，但因為不清楚，也就相對複雜。這是抽象階段的情形，一但到了具體面時，就有執行上的困難。主因在於有很多政府應辦事項，要那麼多錢的話，

政府就自己辦了，還跟你BOT。民間廠商有興趣的雖不少，還沒談的時候都可以，一但談下去就變不可以了。現在營建署也做了很多系統，很清楚該提出的應辦事項有哪些，哪些事項業者會有興趣。

現在談的BOT都是已經規劃完全的，所以政府應辦事項都是清楚的。這點非常關鍵，是我督導的業務之一，就我個人來看，問題不在錢，而是地方政府不願意執行；而BOT又是費率自償的，這兩項卡住的時候，案子就一直被放在那邊等。大家都會說：這是政策，只要政府下決心去做就可以搞定。但實際情況是，錢的問題就像水費漲不起來的問題一樣。假使內閣中下水道建設是第一優先，而且缺水、水費調漲或是水資源保育等也都是第一優先，就應該要全力推動，一直到障礙解除，還要看配套措施是否得宜，這是將來需要列入考慮的。

BOT案子還在審查階段，要打這場戰爭需要經驗、專家、各方的配合，但這個方案還不夠周全，逼營建署把它做

到周全，也是超負荷的。

普及率目標與執行方式須因地制宜

下水道接管率每年維持4%成長是很大的考驗，有些地區硬要去接管也是不可行的。若定下了4%的目標，好做的部分會一直去做，但也會接到不重要的地方，那目標雖達成，卻也浪費了很多國家資源，所以偏僻地區要有其他替代方法，該用截流的用截流，該用明管的部分也不用埋到地下去，這都應該一併考慮。希望到最後不要變成形式主義，結果都接到容易的地方，而河水仍是髒的，這樣就本末倒置了，千萬不能犯這個錯誤。如果淡水河、基隆河接管後水便清了，對民眾就有說服力。

這樣的戰略對營建署來說是責無旁貸的，由現在來看，戰略還不夠清楚，但快了。我想今天這種會得多開幾次才行，現在已經接近成功過程的起端，已經不算空談了。

多方著眼，突破舉債上限

蔡勳雄：

三千億公共建設要突